

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

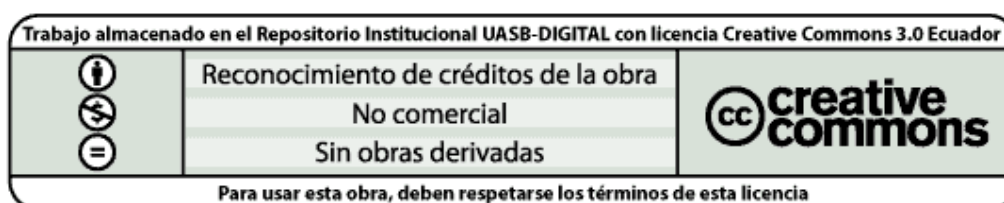
**Programa de Maestría en Derecho de la Contratación Pública**

**Las herramientas informáticas y la inclusión de los artesanos  
en los procedimientos de contratación pública en el Ecuador**

**Autora: Amanda Gabriela Ortiz Ortiz**

**Tutor: Ab. Juan Francisco Díaz**

**Quito, 2017**



## **Cláusula de Cesión de derechos de publicación de tesis**

Yo, Amanda Gabriela Ortiz Ortiz, autora de la tesis titulada **“las herramientas informáticas y la inclusión de los artesanos en los procedimientos de contratación pública en el Ecuador”**, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención de mi título de MAGISTER EN DERECHO en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1.- Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2.- Declaro que, en el caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3.- En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Julio, 2017

---

Amanda Gabriela Ortiz Ortiz

## **Resumen**

La Constitución de la República, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, así como en distinta normativa legal ecuatoriana se establece una prioridad a los productos y servicios nacionales, con la idea de fomentar el crecimiento de la industria local.

Desde el año 2008 en que se hicieron avances importantes hacia la buena gestión y transparencia del sistema de contratación pública, con la aparición del ya extinto Instituto Nacional de Contratación Pública -INCOP, ahora Servicio Nacional de Contratación Pública- SERCOP, se apostó por las plataformas tecnológicas, mejor conocidas como TIC (tecnología de la información y comunicación), siendo el único modo que se podría conseguir dichas mejoras. Sin embargo, para muchos grupos poblacionales, es difícil mantenerse actualizado con la tecnología, como los artesanos, que tienen problemas para competir con la creciente industria, tienen por tanto que hacer un doble esfuerzo por realizar su propia actividad productiva e incursionar en el siempre cambiante aspecto de las tecnologías de información y comunicación.

La realización de esta investigación pretende contribuir a los objetivos del Estado y de la administración pública, para ello se determinaron factores tanto externos como internos, la base más importante y fundamental en este trabajo fue la del Sistema de Contratación Pública.

En el capítulo primero de este trabajo analizaré las políticas públicas e inclusión de los artesanos en la contratación pública, detallando y analizando para ello, como se elaboran las políticas públicas, su implementación, su inclusión, y los principios básicos de la contratación pública.

El capítulo segundo se referirá al régimen contractual de los artesanos y las herramientas informáticas en la contratación pública.

El capítulo tercero, analizará los mecanismos para lograr una mejor inclusión de del sector artesanal en la contratación pública a través de las herramientas informáticas; y terminando con mis propuestas, así como conclusiones y recomendaciones una vez concluido este trabajo de investigación.

## **TABLA DE CONTENIDO**

Introducción .....	6
Capítulo primero .....	8
Políticas públicas e inclusión de los artesanos en la contratación pública .....	8
1.1. Elaboración de las políticas públicas .....	10
1.2. La inclusión como política pública .....	15
1.3. Principios básicos de la contratación pública .....	23
Capítulo segundo .....	32
Régimen contractual de los artesanos y las herramientas informáticas en la contratación pública.....	32
2.1 Ubicación e inclusión del sector artesanal dentro de la realidad socio económica ..	32
2.2 Objetivos de la contratación pública en el ámbito de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su relación con el sector artesanal.....	42
2.3 La compra inclusiva en la contratación pública ecuatoriana .....	48
2.4 Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y la sociedad. ....	59
2.5. La brecha digital y el analfabetismo informático .....	63
2.6 Márgenes de preferencia para artesanos dentro de los procedimientos de contratación pública.....	67
Capítulo tercero.....	72
Mecanismos para lograr una mejor inclusión del sector artesanal en la contratación pública a través de las herramientas informáticas.....	72
3.1 Estadísticas en el uso de herramientas informáticas por parte del sector artesanal en procedimientos de contratación pública .....	72
3.2. Ventajas del uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación TIC .....	75
3.3 Desventajas del uso de las TIC .....	78
3.4. Propuestas de los posibles mecanismos para facilitar la inclusión del sector artesanal en la contratación pública. ....	80

Conclusiones y Recomendaciones.....	83
Bibliografía .....	86
Anexos No. 1 .....	92
Anexos No. 2 .....	109

## Introducción

Dentro de las políticas determinadas en la Constitución de la República del Ecuador en lo referente a contratación pública, se encuentra la priorización a los productos y servicios de origen nacional, con la finalidad de fomentar el crecimiento de la industria local y consecuentemente generar mejores condiciones económicas en el mercado.

En primer plano se entiende que uno de los principales preceptos que guían la compra Estatal es el origen nacional del bien o servicio contratado, sin embargo, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública agrega a lo dicho una condición adicional que se direcciona al fomento de sectores específicos, cuando en el numeral 5 del artículo 9 señala entre los objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública, “Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley.”<sup>1</sup>

El estudio de las condiciones reales en las cuales se desarrolla la contratación pública ecuatoriana es trascendental para diferentes sectores económicos, fundamentalmente para el sector artesanal y por ello ameritan políticas efectivas que propendan su fortalecimiento.

El cumplimiento tanto de los principios como de los objetivos le corresponde al órgano rector de la contratación pública, el Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, creado a través de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública expedida el 14 de octubre de 2013. Los numerales 12 y 17 del artículo 10 de dicha norma, señalan como responsabilidad del SERCOP la capacitación y asesoramiento tanto a proveedores como a entidades contratantes respecto de las herramientas desarrolladas así como de los procedimientos de contratación establecidos; sin embargo y pese a ser un mandato legalmente establecido tales atribuciones y responsabilidades no son efectuadas a cabalidad, lo cual genera un perjuicio a los usuarios de tal sistema, particularmente a los artesanos.

---

<sup>1</sup>Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en Registro Oficial, Suplemento, No. 395 (Quito, 04 de agosto de 2008), art.5.

Es lógico suponer que las tecnologías de la información y la comunicación no son precisamente los elementos mejor conocidos por los artesanos, es por esta razón que el manejo de tecnologías genere obstáculos para su inclusión dentro de las compras estatales, por lo que con la presente investigación se pretende analizar la medida en que las herramientas informáticas del SERCOP han facilitado o, más bien han dificultado la inclusión de los artesanos en los procedimientos de contratación pública ecuatoriana; adicionalmente se ha planteado tres objetivos específicos que se detallan a continuación:

Describir en que consiste la política pública de inclusión del sector artesanal dentro de la contratación pública.

Explicar el régimen contractual de los artesanos y evaluar si las herramientas informáticas creadas por el SERCOP permiten una verdadera inclusión de este sector en la contratación pública en el Ecuador.

Verificar si las herramientas informáticas creadas por el SERCOP facilitan o dificultan la inclusión de artesanos en la contratación pública del Ecuador y plantear mecanismos a través de los cuales se logre una mejor inclusión de este sector.

El tipo de investigación será crítico descriptivo, ya que se describirá y recogerá información en torno al tema de investigación y consecuentemente se planteará mecanismos de posibles soluciones al tema.

Los métodos de investigación jurídica que se utilizará son el dogmático a través de doctrina existente con relación al tema de investigación, sociológico en virtud al análisis que se realizará de la participación de artesanos a partir de la expedición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y, además se considerará si los artesanos han sido o no incluidos dentro de los procesos de contratación pública.

El enfoque de investigación a aplicarse es el cualitativo pues se pretende describir detalladamente la situación actual a través de entrevistas

## **Capítulo primero**

### **Políticas públicas e inclusión de los artesanos en la contratación pública**

Las políticas públicas son actos normativos, emanados del ejecutivo y que tienen como finalidad el cumplir y desarrollar de mejor manera los fines propios de la administración pública, es decir es la intervención del Estado con una serie de decisiones de acuerdo a las demandas que tiene la sociedad, estas decisiones van a permitir resolver problemas de carácter público y a su vez crear condiciones o estrategias para que esos problemas sean solventados. Las políticas públicas se convierten en instrumentos que ayudan al Estado a cumplir con sus obligaciones y de esta manera se pretende eliminar inequidades.

El numeral 1 del artículo 154 de la Constitución de la Republica indica “A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión<sup>2</sup>”, es decir le corresponde a cada Ministerio, encargarse de elaborar sus políticas públicas respecto a las necesidades sectoriales, con la participación de los actores sociales, estas políticas sectoriales deben estar articuladas al Plan Nacional del Buen Vivir, además cada Ministerio es el encargados de ejecutar estas políticas públicas, así como dar seguimiento para determinar si están siendo efectivas dentro de la sociedad e informará tanto a las autoridades como a los ciudadanos en general.

Toda política pública están orientada a hacer efectivo los derechos, estos derechos involucran obligaciones y finalmente las obligaciones para que sean consideradas como efectivas demandan elementos de transparencia, a través de la rendición de cuentas ya que de esta manera podemos tener conocimiento cuales han sido los beneficios, dificultades y carencias de las políticas públicas.

---

<sup>2</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial, 449 (20 de octubre de 2008), art.154.



La política pública es ciencia y arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses.<sup>3</sup> En este sentido, se entenderían como los instrumentos que permiten a los Estados cumplir con los objetivos de eliminar inequidades y transversalizar enfoques tradicionalmente marginados o minimizados, a la vez que vinculan las necesidades de corto plazo del Estado con una visión política a mediano y largo plazo.

Dichas políticas pueden ser clasificadas en regulatorias, distributivas y redistributivas.

Las políticas regulatorias, establecen un marco dentro del cual se pueden mover los actores de la sociedad, las que intentan reducir la desigualdad en el movimiento cotidiano de la economía, como por ejemplo, la imposición de impuestos que al ser un ejercicio fiscal, buscan modificar la realidad socioeconómica desigual con medidas tendientes a mover capitales y patrimonios de los que más poseen a los que menos.

Según Luis Villanueva, una política pública es el régimen que un Estado instituye para su funcionamiento institucional y de la sociedad civil, que haciendo uso de su libertad y libre albedrío conducen sus esfuerzos conjuntos a la consecución de los objetivos, en este sentido, es una acción propositiva, intencional, planeada y que no solo reacciona ante una realidad, puesto que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios, es decir, es una acción con sentido que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores.<sup>4</sup>

Los ciudadanos tienen el derecho de participar a través de los canales que existen en los países democráticos, y logran el impulso de las Políticas Públicas que benefician a la mayoría. A través de las organizaciones sociales y no gubernamentales pueden contribuir a hacer escuchar las necesidades de la población.

Bajo los parámetros antes descritos, cabe mencionar respecto al objeto de la presente investigación, que en los procesos de Contratación Pública no ha habido una atención especial en política pública para los artesanos, a pesar de la creación de la Ley de la Economía Popular y Solidaria; anterior a esta Ley existían dos sectores claramente determinados respecto de los cuales el Estado tenía una atención especial los artesanos y las cooperativas, había una ley específica para cooperativas y otra de protección del

---

<sup>3</sup> Microsoft. Enciclopedia ENCARTA. Redmond, Washington, 02 de 11 de 2003.CD-ROM

<sup>4</sup> Villanueva, Luis Aguilar, *Estudio Introductorio a las Políticas Públicas*, (México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 2006), 47-48

artesano, este ánimo del Estado de favorecer la actividad ya sea artesanal o de las cooperativas tenía la lógica de ayuda en virtud a la creciente competencia que iba desarrollando.

### **1.1. Elaboración de las políticas públicas**

Para el análisis de este subcapítulo, es necesario mencionar a dos autores, como Oscar Oszlak, quien considera que en política pública se construye un sistema ideal de relaciones, en el que los diferentes componentes operan según criterios previamente especificados, por otro lado, desde la racionalidad política, la negociación conforma el más importante mecanismo de transacción política, es decir, la negociación se la puede traducir como un mutuo ajuste de requerimientos entre grupos o individuos que compiten y que forman parte de una sociedad.

En este sentido, Robert Behn analiza dos tendencias seguidas por muchos analistas: los analistas de políticas y los políticos; se podría considerar que a los analistas de políticas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar la sociedad, mientras que los analistas quieren medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos.

En contraste, a los políticos interesa la distribución de los productos y cómo las políticas públicas afectan a individuos y grupos, ponen el acento en la negociación, en la transacción y el compromiso, regulan los objetivos que impiden más fe en el proceso político, pues los políticos basan sus recomendaciones en la fuerza de las posiciones de sus electores; estos dos modelos se han de entremezclar en una perspectiva histórica que permite reconstruir el proceso de surgimiento, desarrollo y resolución de demandas sociales.

#### **1) El modelo racional**

Si se busca el significado filosófico de este modelo, se diría que las personas que quieren encontrar la medida óptima, no la conseguirán y se deberán contentar con una solución cómoda debido a que no tienen toda la información necesaria y además poseen capacidades imperfectas para poder procesar toda la información necesaria. Entonces las personas se conforman con la alternativa posible, porque para obtener la solución

óptima deseada, no tienen las capacidades requeridas para lograrla. En otras palabras, tienen poder limitado de procesar la información completa.<sup>5</sup>

Este modelo ha recibido muchas críticas, pero ha sido muy influyente en las ciencias sociales y administrativas de los años 50-60, siendo la crítica más frecuente, la decisión pública no es comparable a la decisión de tipo racional individual, es decir, que cuando se toman decisiones en torno a una política pública, generalmente la decisión se toma en un contexto en el que intervienen múltiples actores y en el que existen diversas presiones, tiempos escasos e informaciones incompletas.

Este modelo es perteneciente a la modernización de la gestión pública, el cual va desde las tareas de gestión pública hasta la sistematización de algunos procedimientos, es decir, es una tarea de la función ejecutiva para poder planificar, organizar, coordinar, dirigir, controlar y supervisar las actividades o proyectos públicos con responsabilidad sobre los resultados, lo que representa una nueva forma de percepción del Estado en la sociedad. Dicha percepción nos permite crear políticas públicas encaminadas a crear mecanismos o acciones reflejadas en acciones técnicas, instrumentales o normativas para el Estado, a fin de poder ayudar a los grupos prioritarios dentro de una economía popular, siendo el caso que nos compete a los artesanos.

## **2) El modelo incremental**

Charles Lindblom, en su obra titulada “The Science of Muddling Through”(La ciencia de salir del paso), indica que el modelo incremental plantea sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental, es decir, se requiere un conocimiento de las fallas de mercado y las fallas de gobierno, que son aspectos económicos indispensables para comprender la situación, entre las cuales están: las externalidades, es un modelo útil para la formulación de las políticas públicas, ya que constituye en una aproximación básicamente teórica que en muy pocas veces se da en la realidad<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Simon, Herbert, Massimo Egidi, Ricardo Viali, y Roger Marris. *Economics. Bounded rationality and the cognitive revolution*. (Cheltenham: Edward Elgar Publish Ltd. 1978), 3-5

<sup>6</sup> Charles Lindblom, *La ciencia de salir del paso* (Nueva York, 1965), citado por Luis Aguilar Villanueva, “Las Hechuras de las Políticas”, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, (1992): 317-320.

Las políticas públicas del gobierno han sido rebasadas por los desequilibrios entre población y territorio, que adquieren en la dimensión urbana una amplia gama de efectos sociales y ambientales. El deterioro del medio ambiente está en clara concordancia con los cambios estructurales de los agregados económicos, el crecimiento demográfico y las variaciones de infraestructura y consumo. El crecimiento económico ha generado una serie de procesos desestabilizadores, causa y efecto de insostenibilidad, en los ámbitos social, económico, territorial y ambiental.

Bajo los argumentos antes enunciados, este trabajo de investigación pretende determinar los lineamientos en la elaboración de políticas públicas los cuales en definitiva son un conjunto de directrices que surgen al hacer una lectura de un determinado momento histórico social y permiten establecer cuáles son los elementos que más pueden aportar para enfrentar los retos y los requerimientos que da el contexto en cada uno de los territorios del país siendo en este caso un grupo en específico, los artesanos.

El propósito es brindar insumos a los artesano a través del modelo incremental puesto que lo que se pretende es la formulación y articulación de acciones hacia la población denominada artesana, tomando en cuenta que se realizarán pequeños cambios o modificaciones de manera incremental, en virtud a las fallas del gobierno en la adecuada inclusión de los mismos en la compra pública a través de las tecnologías de la información, que son aspectos indispensables para comprender la situación actual de este grupo minoritario y económicamente activo, siendo los artesanos.

Es importante aclarar que en el estrecho marco de un documento de lineamientos no se puede agotar ni el consenso, ni el debate en torno a la política pública, pues esta trasciende cualquier tipo de escrito, teniendo en cuenta que es un proceso social en permanente construcción.

### **1.1.1. La elaboración de las políticas**

Existe un profundo conflicto en las actitudes normales hacia la formulación de las políticas públicas. Por un lado la gente quiere que las políticas estén bien informadas y sean bien analizadas. Muchos teóricos de la democracia y líderes políticos han intentado resolver dicho conflicto, asegurando que el intercambio político abierto en una sociedad democrática. Mucha gente desconfía de la política en la democracia

porque creen que la lucha de ideas ofrece menos razonamiento y más conflicto entre la razón, el análisis y la ciencia de un lado y la política.

Se parte de la idea de que la vida pública, con ella las políticas públicas es un ciclo continuo de analizar los aspectos que influyen en el crecimiento de una política en sus diversos estados, o, mejor dicho, algunas se vuelven a tomar previamente a actualizar algunos factores, son comunes ciertas políticas retro.

El autor Francesc Pallares señala los siguientes momentos para la elaboración de las políticas públicas:

a) Establecimiento de la agenda política: Según el referido autor las agendas políticas son impulsadas como respuesta a la movilización de demandas y presiones, más que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. Para ello, señala que cada actor social plantea su propia agenda que es expresión de sus propios intereses, de lo que se produce una pugna de las mismas con las de otros interesados.

b) La definición de los problemas: señala que es indispensable incrementar el conocimiento de los problemas, se lo logra al recopilar información, estudios, con la intención de concretar a su vez el tema en específico.

c) La previsión: señala que consiste en medir el impacto que tendría la Política Pública al momento de su implementación, reacciones, grupos en contra y a favor, etc. Para simular las posibles situaciones debe haber una gran visión política que es una característica que solo tendrán asesores capaces. La previsión proveerá una mayor probabilidad de que las políticas sean bien recibidas en el sector objetivo y tengan poca resistencia de los sectores que pueden afectarse colateralmente.

d) Establecimiento de objetivos: Es fijar las condiciones esperadas en el futuro en un área específica; luego de un análisis conciso del tema que se quiere tratar y de la recopilación de la información, se establece los objetivos en el transcurso de la Política Pública. Además señala que es conveniente incluir mediciones periódicas de factores como el tiempo, para saber si se están cumpliendo los objetivos a tiempo.

e) Selección de opción: Menciona que se debe elegir una opción concreta, factible, conforme a los estudios y análisis amplio, para ello, es importante que vaya acompañado de la identificación de objetivos, aunque en algunas ocasiones la persona o

institución que demanda una política pública específica tenga la situación concreta bien definida<sup>7</sup>.

Bajo estas premisas se puede establecer que para poder definir políticas públicas en beneficio de un sector de la economía popular y solidaria siendo los artesanos parte del mismo, es necesario que las agendas políticas sean impulsadas como respuesta a la movilización de demandas y presiones, es decir, que sean expresión de sus propios intereses, por lo que, sería indispensable incrementar el conocimiento de los problemas recopilando información, para medir el impacto que tendría la Política Pública al momento de su implementación, reacciones, grupos en contra y a favor, intención que se pretende llegar con el avance de la presente investigación.

### **1.1.2. La implementación de la Política Pública**

Como principio comúnmente, la administración de las políticas puede considerarse como dos actividades diferentes, puesto que, en principio algunos actos administrativos implementan simplemente decisiones de política previa. La implementación siempre desarrolla o cambia las políticas en algún grado.

Wildavsky y Pressman en el año de 1973 establecieron su concepto de implementación para una política pública con el fin de traducir la teoría en práctica y obtener resultados. En su libro “Implementación” tratan de la frustración, por la sensación de que los fracasos gubernamentales en políticas públicas diseñadas en Washington que no sirvieron en Oakland, no han enseñado nada a nadie:

Tocamos un nervio muy sensible. Nuestra preocupación por los obstáculos con que toparon los numerosos programas de gobierno, intentados recientemente para aligerar la pobreza, no se debió sólo al hecho de que habían sido un fracaso. En efecto, de entrada era esperable una cierta decepción. El malestar público procede más bien de la percepción que, en términos generales, no hemos aprendido nada del fracaso y, en consecuencia, que estamos hoy tan necesitados y confundidos como lo estábamos antes<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Pallares, Francesc, *Las Políticas Públicas: El Sistema Político en Acción*, (Revista de Estudios Políticos, No. 62 1988), 150

<sup>8</sup> Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación*, (California, 1973), citado por Luis F. Aguilar Villanueva, “La implementación de las Políticas”, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, (1993): 42.

Pero básicamente la implementación se lleva a cabo una vez que ya se tiene todos los pasos anteriores hechos de manera correcta, si es así, se espera recoger resultados de todo lo planeado en el papel.

Siempre que los decisores de políticas especifiquen, como deben hacer frecuentemente dichas implementaciones, los diversos criterios conflictivos con que desean dirigir la aplicación de una política, el desarrollo de la misma queda en manos de los funcionarios.

La multiplicidad de conflictos entre criterios es un fenómeno universal en la implementación de políticas, que se presentan también en regiones alejados de la democracia.

Es el proceso en donde se mide el grado de cumplimiento deseado, y delinear los cambios que mejoren las esperanzas de realizar la política. Con esto podemos ver desde el inicio y en el transcurso de la implementación las fallas, es fundamental hacer una evaluación sin favoritismos sobre lo que hemos diseñado, con la intención de partir de un antecedente verídico y dejar otro para el futuro.

## **1.2. La inclusión como política pública**

Se podría entender a la inclusión como aquella movilización de las fuerzas de las instituciones públicas, políticas sociales a fin de que todos los individuos que habitan un país, en especial aquellos de una vulneración mayor a los demás puedan participar de los logros y oportunidades de la sociedad.

Desde esta perspectiva, se entiende que la inclusión responde a una necesidad concreta, esto es el fomento, desarrollo y crecimiento de sus habitantes, por ello que la Constitución de la República en concordancia con el Plan Nacional del Desarrollo 2013-2017 plantean como política pública, citado en el Objetivo 2 lo siguiente:

Auspiciar la igualdad, la cohesión la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad.

El reconocimiento igualitario de los derechos de todos los individuos implica la consolidación de políticas de igualdad que eviten la exclusión y fomenten la convivencia social y política. El desafío es avanzar hacia la igualdad plena de la diversidad, sin exclusión para lograr una vida digna”[...]”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Ecuador, *Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017*, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo-Senplades (2014), 53.

Esto ha llevado a que el gobierno tome políticas de igualdad, para evitar la exclusión y fomentar más bien una convivencia social y política, queriendo obtener como resultado final una vida digna. Según los autores Pablo González y Pedro Guell, señala que “Una de las imágenes más corrientes sobre la inclusión es la de que existen grupos que están fuera del espacio de las oportunidades y que basta abrir la puerta -el concepto oportunidad viene etimológicamente de “puerta”- y eliminar las barreras entre ellos y las oportunidades para que puedan superar la exclusión”.<sup>10</sup>

La estabilidad política de un Estado depende del respeto de los derechos Humanos, partiendo de esta perspectiva y del concepto de Pedro Nikken en el que indica:

La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones consonas con la misma dignidad que le es consustancial. La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Estos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer son los que hoy conocemos como derechos humanos<sup>11</sup>

En este contexto, los derechos humanos son derechos propios del ser humanos, no debe existir ningún tipo de distinción en cuanto a sexo, color, religión, lengua, para su aplicación. Los derechos humanos indican claramente cuáles son las responsabilidades que tienen los gobiernos de turno para mejorar las condiciones de su población, adoptando planes, programas que conlleven a mejorar las condiciones de vida de cada ciudadano, con el fin de crear una relación agradable entre el Estado, los derechos humanos y la inclusión social.

Para entender a la inclusión como una política pública, es necesario comprender qué abarca una política pública. Carlos Salazar Vargas señala que “[...] toda política pública se hace con un fin determinado, específico y concreto: para solucionar

---

<sup>10</sup>Pablo A. González y Pedro Güell, “Sentido subjetivos: su rol estructural en las políticas de inclusión social”, Revista CLAD Reforma y Democracia, No. 53 (Junio 2012): 1. Edición electrónica.

<sup>11</sup> Nikken, Pedro, *La garantía Internacional de los Derechos Humanos*, (Caracas: Jurídica Venezolana Estudios Jurídicos, 2006), 7.



problemas, pues -como una caja de herramientas- es muy útil para componer situaciones y es la metodología ideal para arreglar entornos o ambientes torcidos”<sup>12</sup>.

Como se dispone en el artículo 3 de la Constitución de la República, son deberes primordiales del Estado, la garantía sin discriminación alguna del efectivo goce de los derechos, erradicar la pobreza y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza<sup>13</sup>.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la sola identificación de la necesidad que amerita la implementación de una política no es suficiente para identificar las acciones eficaces que permitan su solución, pues como señala Charles E. Lindblom, en su libro “El proceso de elaboración de políticas públicas”, la elaboración de dichas políticas implica criterios de racionalidad sustentados en estudios que permitan su efectividad, por lo que es importante que los aportes de quienes participan en este proceso sean tomados en consideración. Además, es necesario que la fase final del proceso de elaboración contemple la evaluación de dicha política, la misma que permita conocer los resultados de lo resuelto<sup>14</sup>.

De tal manera, las acciones materiales que se ejerzan para la implementación de la inclusión deben adaptarse a la realidad social del momento.

La inclusión es un enfoque que responde positivamente a la diversidad de las personas y a las diferencias individuales, entendiendo que la diversidad no es un problema, sino una oportunidad para el enriquecimiento de la sociedad, a través de la activa participación en la vida familiar, en la educación, en el trabajo y en general en todos los procesos sociales, culturales y en las comunidades.<sup>15</sup>

Las políticas del gobierno buscan la participación de los diferentes sectores y busca el crecimiento económico justo para todos sus habitantes, si bien se ha venido trabajando dentro de políticas públicas que sean eficaces para la inclusión de todos los sectores, no es menos cierto que debido a los problemas tanto políticos y económicos que atraviesa el país, ha complicado el proceso de inclusión.

---

<sup>12</sup> Carlos Salazar Vargas, *Las Políticas Públicas*, (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1999), 98.

<sup>13</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial, 449 (20 de octubre de 2008), art.3

<sup>14</sup> Charles E. Lindblom, *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*, (New York: Ministerio para las administraciones públicas, 1991), 20.

<sup>15</sup> Jesús Hernández, Galán Yolanda de la Fuente y Maribel Campo, La accesibilidad universal y el diseño para todas las personas factor clave para la inclusión social desde el designthinking curricular, (*Educación Social, Revista d'intervencio Socioeducativa*, No. 58, (2014), 119

Evidentemente la inclusión social como política pública ha querido ya dentro de lo que tiene que ver con Contratación Pública que exista cláusulas sociales de inclusión que busquen creación de oportunidades para que accedan a puestos de trabajo, esto se ha podido conseguir con políticas que ha desarrollado el gobierno para la reinserción de ciertos sectores que anteriormente se encontraban segregados pero que gracias a las medidas y leyes expedidas ahora son una realidad.

Por ello, es necesario la actuación del Estado a través de la inclusión, a fin que los artesanos formen parte de aquel precepto contenido en la Constitución de la República, puesto que actualmente dicha inclusión necesita un mayor fortalecimiento, buscando así un crecimiento económico de dicho sector vulnerable, crecimiento que se lo podrá realizar a través de la inclusión de artesanos en políticas relacionadas con las TIC'S y así tener un verdadero apoyo en la participación de la compra pública.

### **1.2.1 Las políticas públicas en el Ecuador**

A través de los tiempos de la vida republicana, el Ecuador ha pasado por diferentes tipos de organizaciones, desde el Estado de Derecho al actual Estado Constitucional de Derechos y Justicia, Social, Democrático, Soberano, Independiente, Unitario, Intercultural, Plurinacional y Laico; considerado como el primer país en adoptar este tipo de Estado.

Cabe recordar que, en la Constitución de 1978 con la que el Ecuador retornó a la vida democrática luego de ocho años de dictadura militar, tenía un Estado de Derecho, definido de la siguiente manera:

Por el reconocimiento de derechos de los gobernados anteriores al estado; por el establecimiento de garantías de que los gobernados pueden hacer uso para defender esos derechos cuando fueren conculcados; por la existencia de órganos investidos de facultades que no pueden ejercerlas sino dentro de los límites y de acuerdo con los procedimientos prescritos en el derecho<sup>16</sup>

Para el año 1998, el Ecuador pasa de ser un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, consistiendo en una sociedad en la cual se respetan los nexos con los principios democráticos, para el fortalecimiento de la colectividad, que se encuentra

---

<sup>16</sup> Trujillo, Julio César, *Teoría del Estado en el Ecuador*, (Quito: Corporación Editora Nacional, 1994), 53.

estructurada en forma de Estado y que es la adecuada para conseguir sus fines, la característica de este tipo de Estado, es la primacía que tiene el poder democrático, el poder del pueblo, quienes tienen el poder y son los mandantes, poder que lo ejercen por medio de los mandatarios o representantes.

En este tipo de Estado existe una mayor participación de la sociedad en las decisiones importantes, por medio de la consulta popular, plebiscito, referéndum, la revocatoria de mandato, entre otras alternativas. En este ámbito se llega al actual Estado constitucional de derechos y justicia, social.

Si se parte del texto del artículo 1, inciso primero de la Constitución de la República, se puede observar que se define al Ecuador, como “[...] un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico; se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada [...]”<sup>17</sup>.

En otras palabras, se puede señalar que el Estado constitucional de derechos es un régimen evidentemente garantista de los derechos de todas las personas, incluso va más allá, garantiza los derechos de la misma naturaleza y de las colectividades, razón por la cual, los gobernantes deben adoptar todas las medidas para su protección y respeto. Se estima que la Constitución es “[...] el un conjunto sistemático de normas jurídicas fundamentales que rigen la organización y funcionamiento del Estado y que señala los derechos y garantías de sus miembros”<sup>18</sup>, de allí que el Estado, al adoptar una Constitución que establece un Estado constitucional de derechos y justicia, tiene como finalidad que no solo garantiza los derechos de las personas, sino que busca la justicia, la equidad y la igualdad de todas las personas.

Además, se puede señalar que, bajo este régimen, los ciudadanos, los gobernantes, autoridades, funcionarios y funcionarios y en general, toda la colectividad debe someterse al mandato de la Constitución y, sobre su base, garantizar el respeto y el cumplimiento de los derechos y deberes.

El Estado constitucional de derechos y justicia, no es más que un nuevo nivel en el desarrollo de la sociedad y del respeto hacia el ambiente que nos rodea, donde se

---

<sup>17</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial, 449 (20 de octubre de 2008), art.1.

<sup>18</sup> Rodrigo Borja Cevallos, citado por el Dr. Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, (Quito, Editorial Universitaria, 2004), 65.

reconoce a la vida, se reconoce a la misma naturaleza, se llena de principios que hacen mejor la convivencia, se fortalecen los elementos y se trata de llegar a una verdadera igualdad y progreso.

Tomando en consideración lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador donde se dispone que “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio”<sup>19</sup>, es decir, los derechos constitucionales se desarrollarán de manera progresiva, los poderes públicos están llamados a asegurar el contenido de los derechos, para lo cual deberán adoptar medidas adecuadas para lograr su efectividad, medidas que irán asegurando, de manera progresiva, las posibilidades de ejercicio de los derechos.

El principio de progresividad antes referido tiene relación con el desarrollo normativo de los derechos tal como lo señala el profesor Ramiro Ávila Santamaría, este principio implica que no se pueden derogar derechos ya reconocidos o disminuir su alcance al tenor de lo prescrito en el número 8 del Art. 11 de la Constitución de la República.<sup>20</sup>

En este sentido, el autor citado determina que el principio de progresividad impone al legislador tres obligaciones jurídicas básicas:

- a. Reformar las normas incompatibles con la Constitución.
- b. Derogar las normas que violen derechos; y,
- c. Expedir normas o adoptar cualquier medida de carácter normativo necesarias para promover el ejercicio de derechos o evitar las violaciones de derechos.<sup>21</sup>

En este sentido, el artículo 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP, indica que “La definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán

---

<sup>19</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial, 449 (20 de octubre de 2008), art. 11.

<sup>20</sup> Ávila Santamaría, Ramiro, *Los Derechos y sus Garantías Ensayos Críticos* (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012), 202.

<sup>21</sup> Ávila Santamaría Ramiro, *Derechos y Garantías*, 204.

políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo”.<sup>22</sup>

Así mismo el artículo 34 del COPFP, dispone que “El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores [...]”.<sup>23</sup>

Tanto la Constitución de la Republica como el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, dentro de su redacción indican que las políticas públicas deben estar alineadas al Plan Nacional de Desarrollo y buscar una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos.

Estas políticas públicas pueden ser impugnadas a través de la interposición de acción de protección o vía inconstitucional ante la Corte Constitucional, cuando se contradice a la norma suprema o cuando se afectan derechos.

La política pública en si se preocupa de problemas sociales y la forma de abórdalos, Roth Deubel, define a la política pública como el:

[...] conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesariamente deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática<sup>24</sup>

Esto quiere decir que el Estado a través de programas gubernamentales puede mejorar las condiciones de su sociedad. Noel Roth indica además que las intervenciones por parte del Estado se pueden hacer a través de:

1. Instrumentos prescriptivos en donde se busca modificar comportamientos mediante la obligación, la interdicción y la obligación.
2. Instrumentos incentivos, en donde se utiliza la recompensa.
3. Instrumentos de coordinación.
4. Instrumentos de organización y de procedimiento.

---

<sup>22</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Registro Oficial Suplemento Nro. 306 (22 de octubre de 2010) art. 15.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, art.34

<sup>24</sup> Roth Deubel, André Noel, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, (Bogotá: Ediciones Aurora, 2004), 27.

5. Instrumentos materiales en donde el estado provee directamente los bienes y servicios.
6. Instrumentos de delegación de socios en donde se reconoce la importancia de organizaciones privadas y no gubernamentales en la ayuda para la consecución de los objetivos de las políticas públicas.<sup>25</sup>

Dentro de las políticas y preceptos determinados en la Constitución de la República del Ecuador en temas de contratación pública, se encuentra la priorización a los productos y servicios de origen nacional, aquello con la finalidad de fomentar el crecimiento de la industria local y consecuentemente generar mejores condiciones económicas en el mercado, tomando en consideración que la contratación pública constituye una significativa parte de las transacciones comerciales realizadas en la actualidad.

En primer plano se entiende que uno de los principales preceptos que guían la compra estatal, es el origen nacional del bien o servicio contratado, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública agrega a lo dicho una condición adicional que se direcciona al fomento de sectores específicos, cuando en el numeral 5 del artículo 9 señala entre los objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública, “Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley.”<sup>26</sup>

Claramente se evidencia que el Estado ecuatoriano ha adoptado medidas que vayan en pro de los sectores menos favorecidos dentro de los últimos tiempos, a través de programas y beneficios destinados hacia ellos con la finalidad de poder incentivarlos y que el índice de participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas cada vez sea mayor, con ello se estaría cumpliendo con lo establecido en la Constitución, esto es el principio de progresividad que invita al desarrollo normativo de los derechos y acertadamente con estas medidas, planes y programas se estaría alcanzando uno de los claros objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>25</sup> Ibidem., 45-46

<sup>26</sup>Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en Registro Oficial, Suplemento, No. 395 (04 de agosto de 2008), art.5.

### 1.3. Principios básicos de la contratación pública

De acuerdo al artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, son varios los principios que regulan a la contratación pública ecuatoriana, es por ello que el artículo en referencia señala que “Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional”<sup>27</sup>.

Igualmente se tienen en consideración los mandatos de la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos, que son aquellos en los que una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez.

Por ser la actividad contractual parte de la actuación administrativa, su interpretación debe hacerse también en concordancia con los conceptos de satisfacción del interés general o colectivo, con los principios reguladores de la función administrativa, que corresponde a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Es así como la doctrina ha formulado en derecho administrativo una serie de principios que inspiran la actividad de la administración y que por su carácter universal tienen aplicación y reconocimiento al momento de valorar los hechos y actos de ésta.

Se habla del principio del interés público o colectivo en el cual se inspira la finalidad del Estado y que debe sobreponerse al interés personal o individual; el principio de la continuidad y regularidad de los servicios públicos que aseguran que un servicio se prestará sin interrupción, pudiendo el Estado adoptar las medidas que eviten su paralización, siempre sometiendo su regulación al orden interno, en virtud del carácter público de la administración y de que su actividad es imperiosamente reglada o limitada por el ordenamiento establecido, es que se configura el principio de juridicidad.

---

<sup>27</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en Registro Oficial, 395 (04 de agosto de 2008), art. 4.

A continuación una breve explicación de cada uno de ellos:

## **Principio de legalidad**

Todas las actuaciones de la administración pública están sujetas a las disposiciones legales, el artículo 226 de la Constitución de la República dispone “Las instituciones del Estado, sus organismos dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”<sup>28</sup>.

En este sentido, la administración pública solo puede actuar en base a derecho positivado, establece un límite al poder, la autoridad pública no se puede salir de la esfera de lo público y únicamente puede realizar todo cuanto la norma permite.

Rolando Tamayo y Salmorán con relación al principio de legalidad manifiestan:

[...] el principio de legalidad es presupuesto en todo el discurso jurídico, tanto en la ‘descripción’ (textos y tratados) como en la argumentación (alegatos). El principio opera en dos niveles: descriptivo y justificativo. El tenor del principio podría formularse así: (1) es regla de competencia; es el derecho de un Estado [...] todo acto jurídico (orden, decisión, mandato) supone una norma jurídica que confiere facultades; todo poder o facultad requiere necesariamente de fundamentación jurídica. (2) La legalidad debe controlar los actos de los funcionarios (el exceso o desvío de poder, decisión ultra vires, son cuestiones jurídicas)<sup>29</sup>.

En contratación pública, las entidades contratantes están sujetas a las disposiciones legales dictadas para el efecto, esto es la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y la normativa expedida por el Servicio Nacional de Contratación Pública –SERCOP-, su inobservancia u omisión puede anular lo actuado e incluso conlleva a sanciones administrativas, civiles y penales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 de la Constitución de la República mediante el cual dispone que “Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el

---

<sup>28</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, en Registro Oficial, 449 (, 20 de octubre de 2008), art.226

<sup>29</sup> Rolando Tamayo y Salmorán, *Los publicistas medievales y la formación de la tradición política de occidente*, (México: UNAM, 2005), 214.



manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos [...]”<sup>30</sup>; respecto al tema objeto de estudio, los principios que rigen o los más apegados a los actores de la economía popular y solitaria son los siguientes.

Sin embargo es importante mencionar que el Derecho Administrativo no solo son normas legales, puesto que son el conjunto de normas jurídicas del paquete constitucional, de régimen de derecho, tratados internacionales, constitución, leyes, reglamentos y toda la normativa jurídica, que regula la relación de la administración pública con los ciudadanos, es por ello que no se debe dejar de lado lo que indica el artículo 426 de la Constitución de la Republica que dispone:

Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos<sup>31</sup>.

Cabe indicar que la Constitución de la Republica es una norma jurídica de carácter supremo que rige la vida, la estructura del Estado y la efectivización de los derechos en ella contenida, pero esta norma suprema también está supeditada en el contexto internacional a los textos, tratados y convenios internacionales de los cuales el Ecuador es país miembro.

## **Principio de trato justo**

El principio de trato justo, consiste en darle a cada quien lo que merece, con este principio se quiere evitar que exista ventajas, prerrogativas que vayan en beneficio de unos pocos, dejando a la gran mayoría sin oportunidades, el fin es que todos reciban el

---

<sup>30</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, en Registro Oficial, 449 (Quito, 20 de octubre de 2008), art.233.

<sup>31</sup> *Ibidem.*, art.226

mismo trato y que tengan las mismas oportunidades, es decir que exista igualdad de condiciones.

Dentro de la contratación pública, las ofertas presentadas deben ser calificadas y valoradas observando siempre la calidad del bien o servicio ofertado, tomando en cuenta que es lo más beneficioso para el Estado, más no tratar de beneficiar a un oferente por intereses personales.

Este principio es muy subjetivo, ya que cada oferente va a tener una idea diferente puesto que lo que es justo para uno no podría serlo para otro, sin embargo como se indicó este principio pretende una equidad entre todos los participantes dando a cada uno lo que le corresponde, la toma de decisiones debe ser imparcial, el trato justo trae consigo importantes elementos para que exista una verdadera inclusión de los sectores que anteriormente no se los consideraba dentro de los procesos de contratación.

## **Principio de igualdad**

El principio de igualdad va ligado a la no discriminación dentro de los procesos de contratación pública, es decir, se debe aplicar igualdad de condiciones y dar las mismas facilidades a todos los oferentes que deseen contratar con el Estado,.

Horacio Cassinelli Muñoz respecto de este principio manifiesta “[...] la igualdad constituye no solo un derecho para los ciudadanos sino también un principio general del derecho y además una de las bases fundamentales o valor supremo del ordenamiento jurídico”<sup>32</sup>.

En este sentido, y respecto a los actores de la Economía Popular y Solidaria, Micro, pequeñas, medianas empresas y artesanos se puede evidenciar que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ha desarrollado una política de trato igualitario para con ellos, el artículo 25.2 de la referida ley dispone ciertos privilegios para con dichos actores, entre ellos, los márgenes de preferencia:

En todos los procedimientos previstos en la presente ley, se preferirá al oferente de bienes, obras o servicios que incorpore mayor componente de origen ecuatoriano o a los actores de la Economía Popular y Solidaria y Micro, Pequeñas y Medianas

---

<sup>32</sup> Cassinelli Muñoz Horacio, *Derecho Público*, (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002), 254.

Empresas, mediante la aplicación de mecanismos tales como: márgenes de preferencia proporcionales sobre las ofertas de otros proveedores, reserva de mercado, subcontratación preferente, entre otros. [...] <sup>33</sup>.

El fin de estos márgenes de preferencia, es garantizar un trato igualitario entre estos actores para con las grandes industrias, es decir mismas oportunidades para poder contratar con el Estado

## **Principio de oportunidad**

Este principio indica que los procedimientos de contratación deben realizarse de manera oportuna, ágil, rápida y eficiente, siempre tomando en cuenta las necesidades de las entidades contratantes.

Este principio presupone una atribución especial que tiene la administración a defender su actuar en los diferentes casos o posturas que se adopten, entendiéndose como regla general, ya que como es entendible las circunstancias de hecho pueden en cada caso reducir al juego de la oportunidad hasta prácticamente hacerlo. Obviamente en razón del interés público pero es precisamente aquí en donde el cambiar de opinión o criterio por parte de la administración es donde sería convertido en un problema para la misma, ya que se ha dejado expuesta así la irregularidad y contradicción con el criterio de legalidad pero para García de Enterría y para Rarnón Fernández se puede encontrar un equilibrio que garantizaría tanto el interés público, so pena del correspondiente resarcimiento en base a una indemnización adecuada que compense la pérdida de los derechos reconocidos por el acto revocado.

## **Principio de concurrencia**

Uno de los principios fundamentales dentro de la contratación pública es el principio de concurrencia, el cual está ligado con el mayor número de ofertas que se presentan dentro de los procesos de contratación. La concurrencia es esencial ya que mientras más oferentes se presenten más oportunidades de encontrar ofertas convenientes para las entidades contratantes.

---

<sup>33</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en Registro Oficial, 395 (04 de agosto de 2008), art. 25.2.

Este principio jurídico asegura a la Administración Pública la participación de un mayor número de ofertas, lo cual le permite tener una más amplia opción de selección, y una posibilidad de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás aspectos relevantes.

El principio jurídico de libre concurrencia que algunos autores lo denominan también de oposición, tiene como objeto la recepción del mayor número posible de ofertas, garantizando así la participación masiva de oferentes, quienes cumpliendo con los requisitos precontractuales requeridos dan lugar a que la entidad pueda elegir la propuesta más ventajosa para los fines institucionales.

## **Principio de transparencia**

La transparencia es uno de los principios que más legitimidad en la sociedad dará a un acto público, esta es una condición del Estado de derecho, ya que los ciudadanos podemos acceder a través de diferentes medios a observar y verificar el cumplimiento de las diferentes disposiciones dentro de los procesos de contratación pública, en definitiva existe la posibilidad de control de los actos del poder público, adicionalmente podemos ver cómo están actuando los diferentes organismos del Estado, y a su vez, verificar que la toma de decisiones no estén alejadas de los parámetros establecidos en las diferentes disposiciones legales.

Este principio tiene por objeto garantizar la transparencia de las actividades administrativas públicas, que permita posibilitar a todos el pleno conocimiento de los actos emanados de la misma. La publicidad y transparencia permiten la crítica pública, la participación ciudadana y la participación de los organismos de control y nada de ello puede hacerse eficazmente si en primer lugar no se conoce lo que la Administración se apresta a contratar.

Pérez Hualde señala que debe enfocarse desde un doble punto de vista, a saber: a) como hecho de la publicación del acto del llamado a licitación que debe ser sumamente amplio; y, b) Como la posibilidad de acceso al conocimiento del procedimiento licitatorio por parte de todos interesados, salvo excepciones debidamente justificadas que no son fáciles de encontrar en la licitación pública.

## Principio de publicidad

La publicidad es dar la posibilidad de que cualquier persona o ente de la sociedad obtenga detalles del proceso. Como lo establece Morales en su libro:

La publicidad en el sentido procesal es hacer público (acceso y lugar) los actos del proceso. La publicidad en el proceso otorga la posibilidad a las partes y terceros a que puedan tener acceso al desarrollo del litigio, logrando con su presencia una suerte de control hacia la responsabilidad profesional de jueces. En esta acepción la publicidad del proceso puede existir o bien respecto de las partes o en relación con terceros.<sup>34</sup>

Para el tratadista Roberto Dromi. “Desde el llamado a Licitación, a publicidad significa la posibilidad de que el mayor número de interesados tome conocimiento del pedido de ofertas de la Administración, ampliando así su concurrencia y competencia”<sup>35</sup>. Durante el desarrollo de la licitación gran parte de los actos y hechos del procedimiento precontractual son abiertos al público en general y a los licitadores en particular.

El principio de publicidad es una garantía de que todo se hará correctamente e implica la posibilidad de que un mayor número de interesados conozcan todo lo relativo a la licitación y puedan participar, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas.

La publicidad es un principio rector de todo procedimiento administrativo, pues implica la amplia divulgación de las actuaciones de la Administración Pública. El hecho de que exista publicidad en el proceso licitatorio no implica que los licitadores se inmiscuyan en el procedimiento de evaluación, pues éste es un trámite interno de la Administración lo que se da a conocer son los resultados, eso sí con la mayor amplitud.

## Principio de participación nacional

El principio de participación nacional se creó con la intención velar por la situación de los productores nacionales, haciéndolos parte de los beneficiados con las compras de las instituciones, aunque por sí mismo no garantiza que la economía de estos mejore, si no es parte de un sistema bien estructurado. Por ejemplo, con la

---

<sup>34</sup> Morales, Rodrigo Rivera. *Las Pruebas del Derecho Venezolano, Civil, Penal, Oral, Agrario, Laboral y de la LOPNNA*, (Barquisimeto: Librería J. Rincón, 2009).

<sup>35</sup> Roberto Dromi, *Derecho Administrativo* (Buenos Aires; Editorial de ciencias y cultura, 1988), pág. 368.

intención de proteger a los productores nacionales de materias primas con salvaguardias, es posible que se llegue a perjudicar a los productores de bienes industriales que compran esas materias primas. De cualquier manera, la Dra. Virginia Tapia Solórzano explica que: “Este novedoso principio pretende defender la industria nacional, y tiene como bandera la preferencia a los productos hechos en Ecuador y a la gente ecuatoriana como potenciales contratistas del Estado Ecuatoriano”.<sup>36</sup>

El Estado debe actuar en torno a las necesidades que se van generando en la sociedad a través de decisiones que luego de cumplir una agenda pasan a ser política pública, convirtiéndose en una garantía para que las personas ejerzan sus derechos, cuando hablamos de política pública se habla de acciones que se toman para dar respuesta a las demandas sociales y de esta manera llegar a cumplir los fines, metas y objetivos establecidos tanto en la Constitución de la Republica como en el Plan Nacional de Buen Vivir.

Estas políticas deben tener un enfoque de Derechos Humanos, con miras a la inclusión de toda la población con esto se estaría logrando una relación entre el Estado, los derechos humanos y la inclusión, ya que es obligación del Estado garantizar el efectivo goce de los derechos de toda la población.

Ya dentro del ámbito de contratación pública, se tiene como política la inclusión de los pequeños productores, micro, pequeñas y medianas empresas, economías populares y solidarias, artesanos, fomentando su participación como proveedores del estado, de esta manera se pretende dinamizar la economía de estos sectores y a la vez se estaría cumpliendo con algunos de los objetivos del Plan Nacional del Buen vivir.

Bajo los preceptos de los principios se puede mejorar las condiciones de los artesanos, priorizando a los productos y servicios de origen nacional, aquello con la finalidad de fomentar el crecimiento de la industria local y consecuentemente generar mejores condiciones económicas en el mercado, tomando en consideración que la contratación pública constituye una significativa parte de las transacciones comerciales realizadas en la actualidad.

---

<sup>36</sup> <Virginia Tapia, Ley Orgánica del sistema Nacional de Contratación Pública (2012), <http://virginiatapiasolorzano.blogspot.com/2012/01/la-ley-organica-del-sistema-nacional-de.html>>, Visto: 14 de diciembre de 2016.

Con ello, se priorizan productos de origen nacional del bien o servicio contratado, fortaleciendo así a través de la utilización de las Tecnología de la Información que el Estado ecuatoriano adopte medidas que vayan en pro de los sectores menos favorecidos como son los artesanos y que su índice de participación cada vez sea mayor, con ello se estaría cumpliendo con los preceptos constitucionales.

## **Capítulo segundo**

### **Régimen contractual de los artesanos y las herramientas informáticas en la contratación pública**

El estudio de las condiciones reales en las cuales se desarrolla la contratación pública ecuatoriana es trascendental para diferentes sectores económicos, fundamentalmente para el sector artesanal considerando que éste se encuentra dentro de la escala de los que menos recursos económicos cuentan en su haber y por ello ameritan políticas efectivas que propendan su fortalecimiento.

Asimismo, es importante rescatar uno de los elementos que destacan a la industria artesanal, esto es el valor cultural que la tradición artesanal tiene para el país por cuanto su propio valor agregado, no solo en términos económicos, sino en términos sociales, implica un conjunto de relaciones más estrechas entre la naturaleza (materia prima), el productor y el comprador. Por lo dicho, es pertinente analizar las herramientas creadas por el Servicio Nacional de Contratación Pública, para determinar la efectividad de las mismas, y dentro de este análisis identificar además las principales dificultades que obstaculizan la inclusión del sector artesanal en los procedimientos de contratación pública

#### **2.1 Ubicación e inclusión del sector artesanal dentro de la realidad socio económica**

Para iniciar el estudio de los artesanos debemos entender el significado de artesanía: “Etimológicamente la palabra artesanía deriva de las palabras latinas artis-manus que significa arte con las manos”<sup>37</sup>.

Es decir el artesano es aquella persona que realiza una actividad creativa donde prima la mano de obra, transformando la materia prima en productos terminados para el consumo.

---

<sup>37</sup> WIKIPWDIA. < <https://es.wikipedia.org/wiki/Artesan%C3%ADa> >. Visto: 03 de junio de 2017.



Para Ricardo De los Ríos, la artesanía es la expresión cultural de una sociedad, la misma que ha sido resultado de influencia extranjera, en la que se destacan algunos factores como el color, materiales y las formas como fueron elaborados, es por eso que dentro de su tesis “Método guía para optimizar la calidad de una artesanía desde su proyección objetual” define a la artesanía como:

Las artesanías son portadoras de un mensaje cultural como expresiones de la cotidianidad de una sociedad y en el caso del entorno de la artesanía diríamos, que hoy en día estos objetos son el resultado de un mestizaje cultural reflejando tanto sus orígenes como las influencias extranjeras que reciben de la actualidad temporal, sin embargo en estos objetos siempre se descubre un origen, que se manifiesta en la lectura total de su diseño, teniendo en cuenta algunos factores como el color, los materiales, o las formas como fueron elaborados<sup>38</sup>.

En términos generales se puede decir que un trabajo artesanal es la de un emprendimiento de pequeñas dimensiones, en donde el trabajo se hace con una utilización mayoritaria de mano de obra, en donde el producto es precisamente un trabajo que se acaba uno a uno ya que no debería existir una cadena de producción, estas son las características del trabajo artesanal. Cuando uno mira el trabajo artesanal en el Ecuador se ve que la mayoría de los artesanos calificados como tales reúnen esas características, pero existe un grupo de artesanos que se aprovechan de la calificación de tales precisamente para tener beneficios de distinto orden como en materia tributaria, materia laboral y otras materias; sin embargo, por el tipo de producción que realizan es decir en serie, volumen y por el capital que manejan ya no deberían ser considerados como artesanos, sin embargo no ha existido un adecuado tratamiento para determinar quienes se están aprovechando de esta calificación sin ser merecedores.

En el Simposio UNESCO/CCI "LA ARTESANÍA Y EL MERCADO INTERNACIONAL: COMERCIO Y CODIFICACIÓN ADUANERA", se indicó que:

Los productos artesanales son los producidos por artesanos, ya sea totalmente a mano, o con la ayuda de herramientas manuales o incluso de medios mecánicos, siempre que la contribución manual directa del artesano siga siendo el componente más importante del producto acabado. Se producen sin limitación por lo que se refiere a la cantidad y utilizando materias primas procedentes de recursos sostenibles. La naturaleza

---

<sup>38</sup> Ricardo Andrés De Los Ríos Arellano, Método guía para optimizar la calidad de una artesanía desde su proyección objetual” (Tesis de maestría, Universidad de Palermo, 2011).

especial de los productos artesanales se basa en sus características distintivas, que pueden ser utilitarias, estéticas, artísticas, creativas, vinculadas a la cultura, decorativas, funcionales, tradicionales, simbólicas y significativas religiosa y socialmente.

Hoy en día se ha desnaturalizado el papel del artesano, quitándole su naturaleza cultural y creativa y pasando a ser una mera palabra para recibir beneficios y en muchos casos evadir con cargas las tributarias, es preciso tener la participación del Estado para que cree políticas exclusivas para este sector, para ellos se debería verificar su condición económica, social y cultural.

Para Eutemio Tobar Rodríguez, las características de la producción artesanal son las siguientes:

1. Fabricación manual, domiciliaria, para consumo de la familia o la venta de un bien restringido.
2. En el mismo lugar se agrupan el usuario, el artesano, el mercader y el transporte.
3. El artesano elabora los productos con sus manos en su totalidad, seleccionando personalmente la materia prima, dándole su propio estilo, su personalidad.
4. Requiere de una fuerza laboral altamente especializada en el diseño de las operaciones de manufactura, especialmente para el armado final del producto.
5. Tienen una organización descentralizada en una misma ciudad. Cada artesano se especializa en un componente del producto.
6. El volumen de la producción es generalmente reducido<sup>39</sup>

Es importante saber que la UNESCO es la única organización que se preocupa del papel que juega los artesanos dentro de lo social, económico y cultural y desarrolla diversas acciones en favor de este sector, con el fin de que no se vayan perdiendo, adicionalmente se puede indicar que el objetivo de la UNESCO es que se vaya dando la prioridad que merece la artesanía en el desarrollo del país.

Pasando a la legislación ecuatoriana tenemos que de conformidad a lo dispuesto en el literal b) del artículo 2 de la Ley de Defensa del Artesano, se denomina artesano:

Al trabajador manual, maestro de taller o artesano autónomo que, debidamente calificado por la Junta Nacional de Defensa del Artesano y registrado en el Ministerio del Trabajo y Recursos Humanos, desarrolle su actividad y trabajo personalmente y hubiere invertido en su taller, en implementos de trabajo, maquinarias y materias primas, una cantidad no superior al 25% del capital fijado para la pequeña industria.

---

<sup>39</sup> Enciclopedia Micosoft Word-C\_U1 Produccion Artesanal. “La artesanía y/o la producción artesanal en América Latina y el Caribe”: <[http://connectaschool.org/sites/default/files/C\\_U1\\_Produccion%20Artesanal.pdf](http://connectaschool.org/sites/default/files/C_U1_Produccion%20Artesanal.pdf)>. Visto: 03 de junio de 2017.

Igualmente se considera como artesano al trabajador manual aunque no haya invertido cantidad alguna en implementos de trabajo o carezca de operarios<sup>40</sup>,

Se le considera artesano a la persona que realiza su trabajo de manera manual y con herramientas manuales, que realiza una actividad creativa, transformando la materia prima en bienes útiles para quienes compran, posee un taller para realizar sus labores y trabaja de forma autónoma o con ayuda de operarios y aprendices. Sin embargo en la actualidad existen artesanos que sus talleres se han convertido en grandes industrias y continúan gozando de los beneficios que la ley les brinda.

Conforme lo determina el artículo 1 la Ley de Defensa del Artesano, esta ampara a los artesanos que se dedican, en forma individual, de asociaciones, cooperativas, gremios o uniones artesanales, a la producción de bienes o servicios o artística y que transforman materia prima con predominio de la labor fundamentalmente manual, con auxilio o no de máquinas, equipos y herramientas, siempre que no sobrepasen en sus activos fijos, excluyéndose los terrenos y edificios, el monto señalado por la Ley.<sup>41</sup>

En el Ecuador existe dos instituciones encargadas de otorgar la calificación artesanal; las mismas que trabajan de manera independiente, con requisitos y criterios de calificación diferente; éstas son:

- La Junta Nacional de Defensa del Artesano (JNDA)
- Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO)

La Junta Nacional de Defensa del Artesano fue creada como institución autónoma de derecho público, con personería jurídica, finalidad social, patrimonio y recursos propios, la cual tiene como misión liderar el fortalecimiento, profesionalización y desarrollo de todo el sector artesanal que produce bienes y servicios, mediante el impulso de una política pública, la formación, la investigación y la prestación de servicios a los artesanos y artesanas<sup>42</sup>

Es necesario previamente definir en que consiste un artesano, pues el literal a) del artículo 2 de la Ley de Fomento Artesanal, define al artesano como:

La persona natural que domina la técnica de un arte u oficio, con conocimientos teóricos y prácticos, que ha obtenido el título y calificación correspondientes, conforme a las

---

<sup>40</sup> Ecuador, *Ley de Defensa del Artesano*, en Registro Oficial, No. 71 (23 de mayo de 1997, última modificación 14 de mayo de 2008), art.2.

<sup>41</sup> Ecuador, *Ley de Fomento Artesanal*, Registro Oficial No. 446 (22 de mayo de 1986), Art. 1

<sup>42</sup> Junta Nacional del Artesano (2016). < <http://www.artesanos.gob.ec/?p=1356> >. Consulta 10 de enero de 2016.

disposiciones legales y reglamentarias pertinentes y dirige personalmente un taller puesto al servicio del público<sup>43</sup>.

En este sentido, es considerado artesano quien tenga máximo 15 operarios y 5 aprendices, y que tenga un total de activos de \$ 21,875.00, es decir el 25% del capital fijado para la pequeña industria.

Los artesanos para ser considerados como tal deben calificarse dentro de la Junta Nacional del Artesano - JNDA-, para ello existen 4 opciones conforme consta la página oficial de la Junta Nacional del Artesano:

1. Estudiar en un colegio o instituto artesanal por un mínimo de 2 años.
2. Estudiar en un gremio artesanal o en la JNDA, por 45 días hábiles, esta modalidad también llamada de Prácticas Profesionales está dirigida para quienes gracias a su ámbito laboral poseen experiencia en alguna rama artesanal por más de 7 años.
3. Por propios Derechos: Para profesionales titulados en ramas referentes a lo artesanal en Institutos Técnicos o Universidades.
4. Por convalidación de Título: Para profesionales titulados en ramas referentes a lo artesanal en Institutos Técnicos o Universidades fuera del Ecuador, que sean reconocidos por la SENESCYT.<sup>44</sup>

Es decir, la Junta Nacional del Artesano dentro de sus responsabilidades tiene la formación y calificación artesanal.

El Ministerio de Industrias y Productividad en cambio tiene como misión “Formular y ejecutar políticas públicas, para la transformación del patrón de especialización industrial, que genere condiciones favorables para el Buen Vivir.”<sup>45</sup>, es decir son quienes les otorgan la personería jurídica a los diferentes gremios y organizaciones.

Este ministerio ubicó a los artesanos en la modalidad de MIPYMES, categorizándolos de la siguiente manera:

---

<sup>43</sup> Ecuador, *Ley de Fomento Artesanal*, Registro Oficial N° 446 (22 de mayo de 1986), Art. 2

<sup>44</sup> Ecuador, Junta Nacional de Defensa del Artesano. “Programas y Servicios-Formación y Titulación”. < <http://www.artesanos.gob.ec/?p=1942>> Consulta: 15 de marzo de 2017.

<sup>45</sup> Ecuador, Ministerio de Industrias y Productividad. “Quiénes Somos”. < <http://www.industrias.gob.ec/valores-mision-vision/>>. Consulta: 15 de marzo de 2017.

**Tabla 1**

CATEGORIA	VALOR DE VENTA ANUAL	Nº de OPERARIOS
Micro Empresa	Desde 1 hasta 100.000	Entre 1 y 9
Pequeña Empresa	Desde 100.001 hasta 1,000.000	Entre 10 y 49
Mediana Empresa	Desde 1,000.001 hasta 5,000.000	Entre 50 y 199

Fuente: Ministerio de Industrias y Productividad  
Elaboración propia.

Para calificarse como Artesano dentro del Ministerio de Industrias y Productividad necesita cumplir con los siguientes requisitos:

1. Registrar en su RUC como actividad principal la relacionada con la artesanía.
2. Cuatro fotos a color del artesano trabajando en su taller dentro del proceso de elaboración de su producto.
3. Inventario de sus activos excepto edificaciones que no superen el 25% del monto para la pequeña industria, es decir \$21,875.00.

#### **1) Beneficios que adquieren los Artesanos**

El artículo 16 de la Ley de Defensa del Artesano establece la situación de los artesanos frente a sus operarios e indica que “Los artesanos amparados por esta Ley no están sujetos a las obligaciones impuestas a los patronos en general por la actual legislación [...]”<sup>46</sup>.

Así mismo el artículo 302 del Código de Trabajo respecto de las obligaciones de los artesanos calificados indica:

Los artesanos calificados por la Junta Nacional de Defensa del Artesano no están sujetos a las obligaciones impuestas a los empleadores por este Código.

Sin embargo, los artesanos jefes de taller están sometidos, con respecto a sus operarios, a las disposiciones sobre sueldos, salarios básicos y remuneraciones básicas mínimas unificadas e indemnizaciones legales por despido intempestivo.

Los operarios gozarán también de vacaciones y rige para ellos la jornada máxima de trabajo, de conformidad con lo dispuesto en este Código.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Ecuador, *Ley de Defensa del Artesano*, en Registro Oficial, No. 71 (23 de mayo de 1997, última modificación 14 de mayo de 2008), art.16.

<sup>47</sup> Ecuador, *Código de Trabajo*, en Registro Oficial Suplemento, No. 167 (16 de diciembre de 2005, última modificación 22 de mayo de 2016), art.302.

Es decir, los artesanos calificados por la Junta Nacional del Artesano se encuentran exonerados de los pagos de décimo tercero y décimo cuarto sueldo, utilidades, fondos de reserva, con respecto a los operarios y aprendices.

Respecto a los beneficios que se otorga a los artesanos, los Gobiernos Autónomos Descentralizados conforme al artículo 550 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización –COOTAD- dispone que los únicos exonerados del pago de Impuesto de patentes municipales y metropolitanas sean los artesanos calificados por la Junta Nacional del Artesano.

En lo que respecta al área tributaria el artículo 19 de la Ley Orgánica de Régimen Tributaria Interna, establece que los artesanos (JNDA y MIPRO) deben llevar un registro de ingresos y egreso para determinar su renta y se encuentran exentos de llevar contabilidad a pesar de superar los montos máximos determinados, es decir, que operen con un capital propio que al inicio de sus actividades económicas o al primero de enero de cada ejercicio impositivo hayan superado 9 fracciones básicas desgravadas del impuesto a la renta o cuyos ingresos brutos anuales, del ejercicio fiscal inmediato anterior, hayan sido superiores a 15 fracciones básicas desgravadas o cuyos costos y gastos anuales, imputables a su actividad, del ejercicio fiscal inmediato anterior hayan sido superiores a 12 fracciones básicas desgravadas.

Además, en el numeral 19 del artículo 56 de la misma ley, en concordancia con el artículo 188 de su reglamento de aplicación indica que:

1. Régimen especial para artesanos.- Los artesanos calificados por la Junta Nacional de Defensa del Artesano, en la venta de los bienes y en la prestación de los servicios, producidos y dados tanto por ellos como por sus talleres y operarios, emitirán sus comprobantes de venta considerando la tarifa 0% del Impuesto al Valor Agregado, siempre que se cumplan con los siguientes requisitos:
2. Mantener actualizada su calificación por la Junta de Defensa del Artesano.
3. Mantener actualizada su inscripción en el Registro Único de Contribuyentes.
4. No exceder del monto de activos totales permitido por la Ley de Defensa del Artesano.
5. Prestar exclusivamente los servicios a los que se refiere su calificación por parte de la

6. Junta de Defensa del Artesano.
7. Vender exclusivamente los bienes a los que se refiere su calificación por parte de la Junta Nacional de Defensa del Artesano.
8. Emitir los comprobantes de venta debidamente autorizados y que cumplan los requisitos previstos en el Reglamento de Comprobantes de Venta y de Retención.
9. Exigir a sus proveedores las correspondientes facturas y archivarlas en la forma y condiciones que determine el Servicio de Rentas Internas.
10. Llevar su registro de ingresos y gastos de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Régimen Tributario Interno.
11. Presentar semestralmente su declaración del Impuesto al Valor Agregado y, anualmente, su declaración de Impuesto a la Renta.
12. Cumplir con los deberes formales previstos en el Código Tributario.
13. Al artesano que reúna los requisitos señalados en los numerales del 1 al 5, el Servicio de Rentas Internas le conferirá el certificado que indique que está facultado a emitir comprobantes de ventas con el IVA tarifa 0%.

El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones previstas en los numerales anteriores, determinará que el artesano deba emitir en lo posterior sus comprobantes con el IVA tarifa 12%, sin perjuicio de las demás sanciones a las que hubiere lugar.

El reglamento hace referencia solamente a los artesanos calificados por la Junta Nacional de Defensa del Artesano, por lo que los artesanos calificados por el Ministerio de Industrias y Productividad deben emitir sus comprobantes de venta considerando la tarifa 12% y presentar mensualmente sus declaraciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Con lo antes indicado es necesario mencionar que la Ley de Economía Popular y Solidaria en su artículo 8 señala cuales son las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria:

- Sectores Comunitarios
- Sectores Asociativos
- Sectores Cooperativistas
- Unidades Económicas Populares

En el caso que nos ocupa se ha podido determinar que el sector artesanal se encuentra ubicado dentro de las “UNIDADES ECONÓMICAS POPULARES”, conforme se visualiza en el artículo 73 de la Ley de Economía Popular y Solidaria donde define a las unidades económicas populares como:

Son Unidades Económicas Populares: las que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y *talleres artesanales*; que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios que serán promovidas fomentando la asociación y la solidaridad.

Se considerarán también en su caso, el sistema organizativo, asociativo promovido por los ecuatorianos en el exterior con sus familiares en el territorio nacional y con los ecuatorianos retornados, así como de los inmigrantes extranjeros, cuando el fin de dichas organizaciones genere trabajo y empleo entre sus integrantes en el territorio nacional<sup>48</sup>.

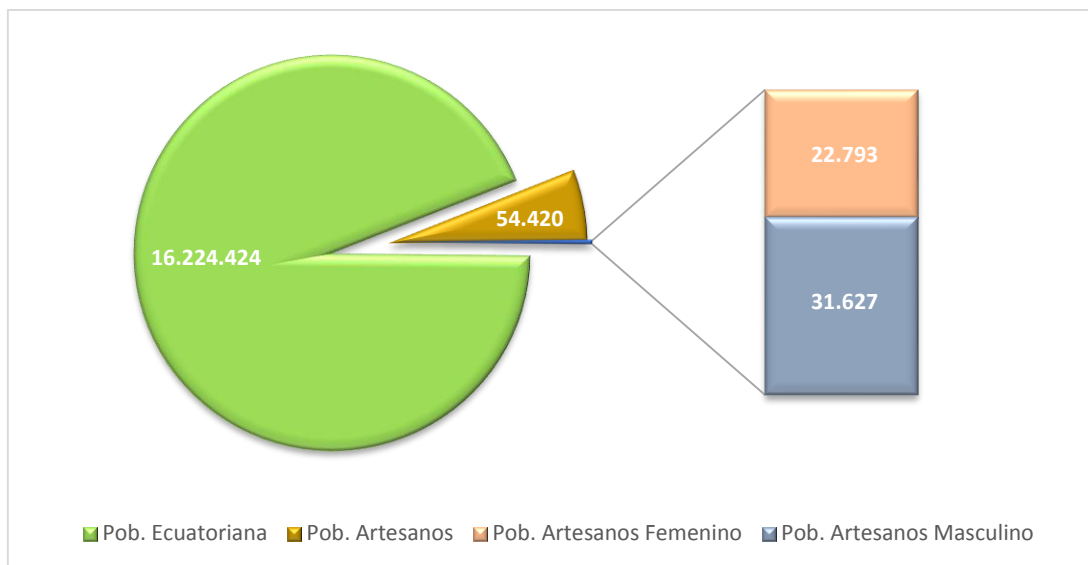
Las Unidades Económicas Populares son una forma de organización de la Economía Popular y Solidaria y dentro de estas unidades económicas tenemos al sector artesanal; sin embargo es importante propender a la asociatividad de los artesanos mediante EPS, ya que esta es la mejor forma para su fortalecimiento y crecimiento dentro de la industria local.

En el Ecuador para el año 2015 existían dieciséis millones doscientos setenta y ocho mil ochocientos cuarenta y cuatro habitantes (16.278.844) de los cuales apenas se registraron como artesanos cincuenta y cuatro mil cuatrocientos veinte (54.420); es decir, representan el 0,33% de la población total ecuatoriana. Las mujeres artesanas registradas son veinte y dos mil setecientos noventa y tres (22.793) y los hombres registrados son treinta y un mil seiscientos veinte y siete (31.627) como se puede observar en la siguiente gráfica:

---

<sup>48</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*, en Registro Oficial, No. 444 (10 de mayo de 2011), art.73.





**Fuente:** Junta Nacional del Artesano, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo

**Elaborado por:** Autor

De acuerdo a los registros obtenidos, se puede determinar que las provincias con mayor número de artesanos se localizan en Pichincha con diez mil ochocientos cuarenta y nueve (10.849) seguido de la provincia de Guayas con ocho mil quinientos cincuenta y cuatro (8.554) y la provincia de Manabí con siete mil trescientos (7.300) habitantes. Sin embargo, las provincias que concentran un mayor porcentaje de artesanos de acuerdo a la población de cada provincia son Galápagos con el 1,09%, Imbabura con el 0,57% y Azuay con el 0,51%, conforme se demuestra con la tabla No. 2 y gráfico No. 2, contenido en el Anexo 1.

Actualmente la actividad económica de los artesanos es muy diversa, a pesar de ello se determinó que los artesanos se concentran en actividades como Belleza con el 16,58%, Corte y confección con el 16,36% a y Mecánica en General el 10,20%. A continuación, se presenta el ranking de las actividades a las que más se dedican los artesanos, conforme se detalla en el gráfico No. 3, contenido en el Anexo 1.

Otras actividades a las que se dedica este sector son: chapistería, fotografía, vulcanización, electricidad de construcciones, refrigeración, mecánica de precisión, mecánica dental, pastelería, pintura de construcciones, electrónica aplicada, bloques, tapicería de muebles, gasfitería, tapicería automotriz, pintura automotriz, diseño gráfico, talabartería, artículos de hueso y tagua, bisutería, serigrafía, elaboración de productos lácteos, tejeduría de punto, mecánica de motos, rotulación, alfarería, electricidad automotriz, marmolería, floristería, cerámica, confecciones en cuero, confitería,

confecciones de ropa deportiva, decorado y patillaje, ladrillos, tejidos de punto, miniaturista en madera, hueso y tagua, etc.

Las instituciones del sector público y todas las demás entidades que gocen de algún beneficio estatal o que participen en fondos públicos, se abastecerán preferentemente con productos de la artesanía nacional. Para ello la inclusión busca fomentar que los artesanos se inscriban en el Registro Único de Proveedores, y participen activamente en procedimientos de contratación pública.

Con el fin de mejorar el crecimiento productivo del sector artesanal, se han instaurado privilegios únicos, sin embargo estas prerrogativas muchas de las veces no han sido aprovechadas, ya sea por desconocimiento o simplemente falta de interés.

El Servicio Nacional de Contratación Pública, como ente regulador y rector de la contratación pública tiene la responsabilidad de crear herramientas, sistemas y procesos que permitan el acceso a cualquier ciudadano en calidad de proveedor del Estado, caso contrario, la falencia se genera desde el sistema rector y provoca una desigualdad de oportunidades y el incumplimiento de mandatos legales.

## **2.2 Objetivos de la contratación pública en el ámbito de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su relación con el sector artesanal**

En la actualidad los artesanos son incluidos en programas económicos que fomentan su crecimiento y desarrollo, pudiendo así ser parte de la base de datos del Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP, para ser contratados en la adquisición de bienes y/o servicios.

Para ser proveedor debe registrarse como tal, en el SERCOP, accediendo a la página web institucional y llenando todos los datos requeridos, y así obtener el Registro Único de Proveedores RUP que es el registro público que acredita a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para poder participar en las contrataciones que realizan las entidades del Estado Ecuatoriano.

El SERCOP realiza las interacciones con los artesanos a través del procedimiento de contratación denominado Catálogo Electrónico cuya derivación y eje de inclusión para con los mismos, es el Catálogo Dinámico Inclusivo que es una herramienta para favorecer y privilegiar la adquisición de bienes y servicios de

exclusiva producción nacional, y que permite a los proveedores que deseen formar parte de estos catálogos, el presentar la oferta por una sola ocasión y ser contratados de forma directa a través de la generación de órdenes de compra por parte de las entidades contratantes.

Es así que el SERCOP normó dichas adquisiciones a través de la Codificación y actualización de Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública, mediante Resolución RE-SERCOP-000072 de 31 de agosto de 2016.

La contratación pública juega un papel importante a nivel nacional, regional y mundial, pues se caracteriza por el manejo de los recursos públicos y el desarrollo y dinamización de la economía. Para poder controlar el desempeño de la compra pública por parte de las entidades del Estado se han creado, en los distintos ordenamientos jurídicos, sistemas de contratación pública, cuyos objetivos se ven reflejados en la normativa que se haya dictado para el efecto y que tienen como principal propósito el correcto uso de los fondos públicos y el aprovechamiento de recursos para la consecución de los fines estatales. De esta manera, “Una función de contratación eficaz desempeña un papel estratégico en la prevención del mal manejo y desperdicio de fondos públicos.”<sup>49</sup>

En el Ecuador, la Constitución de la República, en su artículo 288 establece que “Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.”<sup>50</sup>, siendo estos los principales objetivos establecidos para la contratación pública a nivel nacional.

Como se menciona en el artículo citado, la priorización de la economía popular y solidaria, a la cual pertenece el sector artesanal, es uno de los ejes fundamentales de la contratación pública, y por lo tanto uno de los objetivos que regirán las actuaciones de las entidades contratantes en esta materia.

Por su parte, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – LOSNCP, hace referencia al Servicio Nacional de Contratación Pública –SERCOP,

---

<sup>49</sup> OECD (2013), Estudio sobre la contratación pública del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de México, OECD Publishing, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264197565-es>>, visto: 08/04/2016, 88.

<sup>50</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial, 449 (20 de octubre de 2008), art.3.

como ente rector del sistema de compras públicas ecuatoriano, y establece en su artículo 7 que:

El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) es el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes. Forman parte del SNCP las entidades sujetas al ámbito de esta Ley.<sup>51</sup>

En concordancia, el SERCOP tiene como una de sus atribuciones contempladas en el artículo 10 ibídem, la de “Asegurar y exigir el cumplimiento de los objetivos prioritarios del Sistema Nacional de Contratación Pública”<sup>52</sup>. Así, la LOSNCP en su artículo 9 enumera a once objetivos del Sistema, relacionados con el correcto desenvolvimiento de la contratación pública. De la lista de objetivos enmarcados en la norma, tres de ellos se relacionan directamente con el sector de los artesanos, con la finalidad de desarrollar la economía que éstos generan.

En este sentido, el objetivo número 4 del referido artículo menciona que el Sistema Nacional de Contratación Pública deberá “*Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional*”, se relaciona directamente con lo señalado en párrafos anteriores. Si bien la dinamización de la economía es abierta a todos los actores económicos que se conviertan en proveedores del Estado, se han establecido mecanismos que crean ciertas preferencias para determinados sectores, uno de ellos es el sector artesanal.

Cabe señalar que la dinamización a la que el presente objetivo se refiere supone la participación activa de los artesanos en la contratación pública, lo que se determina a través del porcentaje de participación de los mismos en los distintos procedimientos llevados a cabo por las entidades del Estado.

Consecuentemente, y para poder plasmar el objetivo antedicho, el artículo 25.2 de la LOSNCP determina las preferencias a bienes, obras y servicios de origen ecuatoriano y a los actores de la Economía Popular y Solidaria y micro, pequeñas y medianas empresas, a través de la aplicación de mecanismos tales como márgenes de preferencia, reserva de mercado, subcontratación preferente, entre otros. Dentro de la priorización mencionada, el artículo ibídem señala un orden de prelación que deberán

---

<sup>51</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en Registro Oficial, 395 (04 de agosto de 2008), art. 7.

<sup>52</sup> Ibídem., artículo 10, numeral 9.

observar las entidades contratantes, el mismo que dispone que en primer lugar se encuentren los actores de la economía popular y solidaria, es decir los artesanos.<sup>53</sup>

El segundo objetivo a analizar, tiene una relación directa con el sector artesanal, así, el numeral 5 del artículo 9 de la LOSNCP determina que será deber del SNCP el de *“Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley”*<sup>54</sup>, dejando en claro la priorización y preferencias que existe para este sector de la economía. En este punto es necesaria la determinación de por qué este sector ha tomado tanta importancia a nivel nacional, y sobre todo a nivel de la compra pública, de tal manera que se convierta no solo en una disposición normativa, sino en una política pública y base las actuaciones de los entes estatales en cuanto a las adquisiciones realizadas por los mismos.

En décadas anteriores, la economía del Ecuador se basó en la producción de materia prima, exportación de la misma y compra e importación de productos elaborados. En este sentido, a partir de la expedición de la Constitución del 2008, y consecuentemente del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, específicamente el Objetivo No. 10, se ha establecido como política de Estado, el denominado cambio de la matriz productiva.

A través de este mecanismo que pretende que Ecuador pase de ser un país exportador únicamente de materia prima a un país exportador de bienes y servicios que contengan valor agregado ecuatoriano, generando así que lleguen ingresos al país, y seguidamente a su población.

La determinación del valor agregado ecuatoriano o VAE por sus siglas, es uno de los mecanismos que ha incorporado el SERCOP como de cumplimiento obligatorio para el desenvolvimiento de los procedimientos de contratación pública, el cual consiste en establecer el porcentaje de componente ecuatoriano que tiene un bien o servicio ofertado a las entidades contratantes, de tal manera que, según el umbral establecido dependiendo de la tipología del bien o servicio, se puede considerar que una oferta es de origen ecuatoriano o no.

En este sentido, y en base a lo dispuesto por la Convocatoria de los modelos de pliegos de uso obligatorio del SERCOP, dentro de los procedimientos precontractuales,

---

<sup>53</sup>Ibídem., numeral 4.

<sup>54</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en Registro Oficial, 395 (04 de agosto de 2008), artículo 9, numeral 5

los miembros de la Comisión Técnica o el funcionario o funcionarios delegados para llevar a cabo las etapas correspondientes, deberá calificar únicamente a las ofertas consideradas de origen nacional, y solo en caso de no existir ofertas nacionales, podrán continuar con aquellas consideradas extranjeras. Además, sobre la mencionada presencia, se establecerán márgenes que permitan a los artesanos obtener ventajas dentro de las ofertas consideradas nacionales.

Igualmente, la contratación de artesanos, sobre todo por parte del Estado que es el mayor dinamizador de la economía nacional, genera empleo para personas que no necesariamente poseen instrucción formal, y permite que ellas obtengan una remuneración, e incluso ganancias, que les permitan llevar una vida digna. Distinto de ello, las empresas privadas buscan, en su mayoría, personal altamente capacitado, con estudios de tercer e incluso cuarto nivel, lo que impone barreras para que los artesanos puedan ingresar, aportando de cierta manera con el crecimiento en el índice de desempleo.

Asimismo, y como otro de los puntos por los cuales se considera primordial la priorización del sector artesanal, el cumplimiento de estos objetivos supone que la compra pública a este tipo de sectores activa la economía de pequeñas ciudades, dejando de lado el monopolio industrial que se crean en ciudades grandes como Quito, Guayaquil y Cuenca. De esta forma, además de aportar al desarrollo de estas pequeñas urbes, se evita la migración poblacional entre provincias, de tal manera que el aporte de estos artesanos les permita permanecer en sus lugares de origen y así aportar con el progreso de los mismos.

Como tercer objetivo del Sistema Nacional de Contratación Pública relacionado con el sector artesanal, se encuentra aquel previsto en el numeral 9, que dispone “Modernizar los procesos de contratación pública para que sean una herramienta de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado.”<sup>55</sup>.

En relación a este objetivo, es importante recalcar el impacto que tiene el uso de la Tecnología de la Información y Comunicaciones en el sector artesanal. Si bien es primordial contar con herramientas informáticas que permitan que el Sistema sea ágil y transparente, se encuentra una barrera en cuanto al analfabetismo informático que se

---

<sup>55</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en Registro Oficial, 395 (04 de agosto de 2008), artículo 9, numeral 9

puede generar con los artesanos, así, será imprescindible que el tanto las entidades contratantes como el SERCOP viabilicen la participación de los artesanos en la contratación pública a través del uso el Portal Institucional, mismo que según determina el artículo 21 de la LOSNCP, es obligatorio.

Por lo expuesto, se colige que la normativa relacionada con la contratación pública, en conjunto con el Sistema Nacional de Contratación Pública, ha creado objetivos para la compra pública que suponen la dinamización de los actores del sector artesanal, lo mismos que deberán ser observados por las entidades contratantes, de tal manera que se pueda cumplir con el fin último de la contratación pública que es el desarrollo de la economía nacional. Para ello, el aporte de los artesanos es importante, y la determinación de procedimientos que permitan su participación, así como la generación de herramientas y la capacitación en el uso de las mismas que pueda establecerse como afianzadores de la producción local y nacional.

En el portal institucional del SERCOP, los proveedores pueden acceder a los diferentes procesos de contratación y realizar todo el procedimiento subiendo la información necesaria para cada proceso. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública da prioridad a los pequeños empresarios sobre los medianos, y a estos sobre los grandes empresarios, dando así igualdad de oportunidades entre los diferentes proveedores para que puedan contratar con el Estado, privilegiando a los productores locales, antes que, a los provinciales, y a estos antes que a los nacionales; todo esto se encuentra regulado a través de las diferentes herramientas del Portal.

En este sentido, los artesanos han logrado insertarse a lo largo de los años en este nuevo sistema; sin embargo, de los 54.420 artesanos apenas el 6,2 % de los artesanos cuenta con un Registro Único de Proveedores en el SERCOP, como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

**Tabla No. 3**

Año	Nro. de Proveedores Registrados en SERCOP	Nro. de Artesanos Registrados en SERCOP	% de Registro
2012	20.706	164	0,79%
2013	20.464	172	0,84%
2014	19.018	155	0,82%
2015	67.984	9.057	13,32%
2016	26.730	56	0,21%
<b>Total</b>	<b>154.902</b>	<b>9.604</b>	<b>6,20%</b>

**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública

**Elaborado por:** Autor

## **2.3 La compra inclusiva en la contratación pública ecuatoriana**

Como instrumento de planificación oficial del estado ecuatoriano tenemos el Plan Nacional del Buen Vivir, donde encontramos a la inclusión y a la economía solidaria como objetivos segundo y octavo. El objetivo segundo habla de “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad”<sup>56</sup> se plantea que la inclusión y la equidad social son objetivos que el estado debe auspiciar; se proyecta evitar la exclusión y el avance hacia la igualdad plena en la diversidad, esto en concordancia con el artículo 341 de la Constitución. Con esto se han generado algunas políticas que constan en el mismo plan como el de “Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza [...]”<sup>57</sup> y de esta manera asegurar la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza.

El objetivo octavo habla en cambio de “Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible”<sup>58</sup>, se expone la intención del estado de renovar la concepción del sistema económico dentro del país, prefiriendo a la redistribución y al ser humano en detrimento del crecimiento económico y el capital. En una consideración que compete al Sistema de Contratación Pública menciona que uno de los instrumentos

---

<sup>56</sup> Ecuador, *Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017*, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo-Senplades (2014), 53.

<sup>57</sup> *Ibidem.*, 54

<sup>58</sup> *Ibidem.*, 70



para lograr este objetivo son los recursos públicos, y aclara que el estado “[...] debe orientar los recursos públicos y privados de forma sostenible para generar crecimiento económico y logros en empleo, reducción de pobreza, equidad e inclusión económica [...]”<sup>59</sup>.

El régimen contractual ecuatoriano regido dentro del sistema nacional de contratación pública considera a la compra inclusiva como una forma de distribuir equitativamente ingresos y producir menos desigualdad, pues está dirigida a actores de la economía popular y solidaria, micro o pequeñas empresas productoras, los proveedores de grupos de atención vulnerable o grupos de atención prioritaria. Como ya se señaló anteriormente, el artesano se ubica como actor de economía popular, con capital menor que las micro empresas, por tal motivo se pueden beneficiar de las dos herramientas inclusivas del sistema, como son: los catálogos dinámicos inclusivos y las ferias inclusivas.

Previo a analizar estas dos herramientas es necesario considerar la adhesión del Ecuador al Acuerdo Comercial Multipartes -ACM- y si esta afectaría la producción nacional y la inclusión de ciertos sectores dentro del país.

El 11 de noviembre de 2016, el Ecuador pasa a ser socio comercial de la Unión Europea, con la adhesión de este al Acuerdo Comercial Multipartes -ACM-. El Ecuador firma este Acuerdo con una visión estratégica de largo plazo, convirtiéndose en un socio comercial de la Unión Europea con preferencias arancelarias permanentes, con este acuerdo se pretende fomentar la integración con la comunidad andina y por supuesto con Europa y se espera un crecimiento importante de inversiones en nuestro país.

Ecuador es un país muy privilegiado ya que produce muchas cosas que otros países carecen, en cambio Europa se ha especializado en el desarrollo de tecnología y posee herramientas muy importantes para la producción nacional, es por eso que se puede decir que Ecuador y Europa se complementan y por eso es importante todo lo que se ha alcanzado con esta firma, convirtiéndose en socios estratégicos para el desarrollo.

El título VI del Acuerdo Comercial Multipartes establece las reglas relacionadas a la Contratación Pública; las mismas que se enfocan de manera principal al libre comercio entre las partes.

---

<sup>59</sup> *Ibidem.*, 72

Cabe señalar que para la aplicación del ACM en el Ecuador es necesario observar también el Anexo XII del referido instrumento, el mismo que contiene la oferta ecuatoriana, en el cual se establecen las condiciones relacionadas a entidades sujetas a su aplicación, montos o umbrales, objeto de contratación, en los que se incluye mercancías o bienes, servicios, y servicios de construcción o lo que en la legislación ecuatoriana se denomina obra; de manera adicional, se establecen excepciones a la aplicación del ACM.

De su parte, el Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador ha establecido sistemas de preferencia con el objeto de proteger a la prestación de servicios de consultores ecuatorianos, favorecer a la producción de bienes y servicios nacionales, así como a la inclusión en la compra pública de micro, pequeñas y medianas empresas y actores de la economía popular y solidaria.

Es necesario que este acuerdo comercial este complementado con políticas internas de competitividad que vayan de la mano y que permita aprovechar de mejor manera lo que ofrece el ACM, cabe mencionar que la gran mayoría de los productores ecuatorianos son parte de las AEPYS es decir los campesinos, artesanos van a poder sentir el valor de sus productos en la Unión Europea, esta oportunidad debe ser aprovechada ya que si exportamos vamos a necesitar más producción, más producción implica más mano de obra y con ello se apuesta a la estabilidad laboral; con el Acuerdo se precautelo el empleo, producción nacional y las cadenas productivas del país.

Dentro del marco de esta investigación hay que indicar que con la adhesión al ACM, los procedimientos de Catalogo Dinámico Inclusivo y Ferias Inclusivas, por su tipo de contratación que se ha destinado de forma exclusiva a la participación de AEPYS Y MIPYMES, mantendrán sus preferencias al momento de aplicar el ACM esto de conformidad a lo que establece el Anexo XII, “Contratación Pública”, Apéndice 1 “Cobertura sobre Contratación Pública”, subsección 7 “Notas Generales” numero 1, letra b del ACM que dice: “El Título VI del presente Acuerdo no se aplica: “[...] b. a los programas y procedimientos de contratación pública reservados a las medianas, pequeñas y micro empresas (MIPYMES), así como a los actores de la economía popular y solidaria, siempre que éstos cumplan con los mismos criterios de tamaño que se

exigen a las MIPYMES para ser consideradas como tales”<sup>60</sup>, la protección a las micro, pequeñas y medianas empresas y a los actores de la Economía Popular y Solidaria, que sean equiparables en tamaño a las MIPYMES, se logra con la exclusión de los programas y procedimientos reservados a estos proveedores, es decir, la contratación de bienes, servicios y obras (reparaciones), por cualquier monto que se realice a través de Ferias Inclusivas están fuera de la aplicación del Acuerdo Comercial Multipartes.

El RUP es la herramienta que ayuda a diferenciar el tamaño y localidad en lo que refiere a los proveedores registrados, esto con el fin de poder otorgar las preferencias que se encuentran establecidas dentro de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para las micro, pequeñas, medianas empresas y economías populares y solidarias, especialmente dentro de los dos procedimientos que son considerados como inclusivos.

Pese a la firma del ACM, la contratación pública ecuatoriana operara conforme a la legislación nacional, mientras sus presupuestos referenciales se encuentren debajo de los umbrales establecidos en el ACM, excluyendo a las AEPYS y MIPYMES, por lo que es importante que estos procedimientos sean fortalecidos para que las contrataciones estatales se las realice mediante estos procesos; tanto las AEPYS y MIPYMES se les considera como generadoras de empleo, Andrés Jorge Arguello dice “[...] estas cumplen un papel fundamental en el mercado laboral ecuatoriano, pues tres de cuatro empleos que existen en el país son generadas por este tipo de empresas”<sup>61</sup>; el Catalogo Dinámico Inclusivo puede convertirse en una herramienta efectiva de inclusión social.

Las contrataciones de las MIPYMES y AEPIS con la firma del ACM debería ir creciendo ya que no tienen umbrales por lo que el Estado debería apuntar a estos procedimientos, así estaríamos generando más plazas de trabajo para la población y así cumpliríamos con la política de inclusión social.

Como se ha indicado a lo largo de esta investigación lo ideal sería que los artesanos vayan asociándose ya que esta es la mejor forma de participación en las compras públicas ecuatorianas sea efectiva.

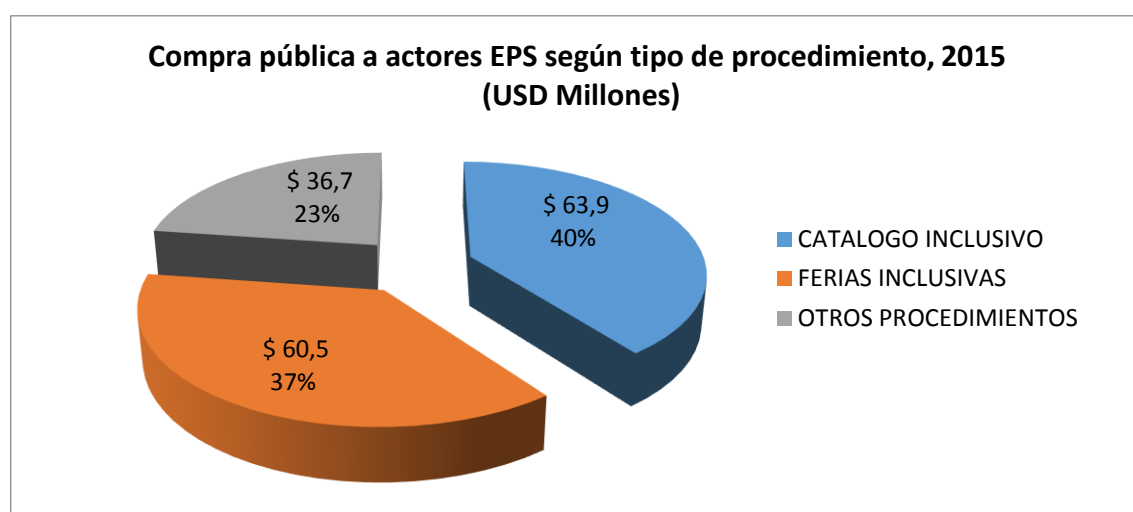
---

<sup>60</sup> Acuerdo Comercial Multipartes

<sup>61</sup> Andrés Jorge Arguello, “Las pyme y su aporte al empleo nacional”, Revista Gestión No. 254, agosto – septiembre 2015, 44.

En el año 2015 la participación de los actores de la economía popular y solidaria sumó \$161.100.000 millones de dólares, esto debido a que el SERCOP ha desarrollado varias herramientas para incentivar la participación de estos actores a través de ferias y catálogos dinámicos inclusivos, que permiten que sean la primera opción de compra ante las entidades públicas, y de esta manera se impulsan las economías locales, se genera fuentes de empleo y se incentiva el consumo de productos nacionales.

La participación de los actores de la economía popular y solidaria según los diferentes procedimientos de contratación pública se distribuye de la siguiente manera:



**Fuente:** Sistema Oficial de Contratación del Estado – SOCE

**Elaboración:** Dirección de Estudios

### 2.3.1 Catálogo dinámico inclusivo

El catálogo dinámico inclusivo es una herramienta que busca incluir de manera preferente a los actores de economía popular y solidaria, las unidades económicas populares, los artesanos, las micro unidades productivas, y pequeñas unidades productivas, en las órdenes de compra de producción nacional exclusiva, como única opción para compra de las entidades públicas.

Así lo indica el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en su artículo 16, en el que hace referencia a: micro, pequeñas y medianas empresas, siempre que cumplan con los parámetros establecidos en el artículo 53 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

Las preferencias para las micro, pequeñas y medianas empresas se aplicarán en función de que su oferta se catalogue como de origen nacional, por el componente nacional que empleen, de tal manera que no se otorgarán estos beneficios a meros intermediarios.

Los beneficios, a favor de las MIPYMES se harán extensivos a actores de la economía popular y solidaria, de conformidad con la ley.

Cabe indicar que la información contenida en los pliegos es: convocatoria, condiciones generales, condiciones específicas, formularios y modelo de convenio marco.

La convocatoria es en dónde se resume la información acerca de catálogo inclusivo, condiciones generales que se deben cumplir y dentro de esta información podemos señalar:

- Invitación a los proveedores a participar
- Código CPC
- Precio
- Forma de Pago
- Lugares donde se entregará el bien o servicio
- Plazos
- Vigencia de la Oferta
- Cronograma del procedimiento
- Lugar
- Fecha y hora para entrega de ofertas.
- En condiciones generales se tiene la información más amplia del proceso, como:
- Obligaciones del oferente
- Metodología de evaluación
- Causas de rechazo
- Convenio Marco
- Garantía
- Control de calidad
- Catálogo Inclusivo
- Asociatividad

- Condición de Vulnerabilidad
- Órdenes de compra
- Suspensión temporal de proveedores catalogados
- En condiciones específicas, se muestran los detalles del proceso de contratación, así que pueden cambiar de un catálogo a otro, incluyen información como:
  - Objeto de la contratación
  - Precio
  - Condiciones de prestación del servicio
  - Plazo de prestación del servicio
  - Obligaciones del proveedor catalogado
  - Obligaciones de la entidad generadora de la orden de compra
  - Condiciones adicionales a la prestación del servicio
  - Recepción técnica y administrativa
  - Forma de Pago
  - Multas
  - Forma de presentar la oferta
  - Requisitos Mínimos de la oferta

En los formularios, el oferente llena de manera estructurada información personal o de quien o quienes participan además de las especificaciones técnicas y condiciones económicas, como:

- Carta de presentación y compromiso
- Datos generales del oferente
- Tabla de cantidades y precios
- Nómina de socios, accionistas o participes mayoritarios de personas jurídicas
- Listado de socios o empleados
- Tabla de equipo mínimo requerido
- Adhesión a los términos y condiciones económicas del procedimiento

Existen los siguientes catálogos inclusivos: servicio de transporte, confección textil, servicio de cafetería, servicio de limpieza, servicio de pintura, servicio de metalmecánica, conexión de cocinas de inducción, fabricación de calzado, servicio de

impresión, servicio de preparación de alimentos, servicio de mantenimiento instrumentos musicales, servicio de construcción, bienes de la construcción, productos alimenticios.

Se han catalogado más de 190 productos específicos dentro de estos catálogos. También se está trabajando actualmente para publicar el catálogo de transporte institucional que se sumará a los ya existentes.

Vivimos en un país donde las pequeñas industria compiten con las grandes, es por ello que el Estado ha buscado que exista una igualdad de condiciones para los pequeños emprendimientos, buscando procedimientos que ayuden a mejorar su inclusión dentro de la economía del país.

Se puede indicar que el catalogo dinámico inclusivo es una herramienta moderna y se ha pretendido que sea el principal motor de abastecimiento para las entidades del sector público, contribuyendo de esta manera a la inserción de los actores de la economía popular y solidaria, micro, pequeñas, medianas empresas artesanos a la economía nacional, con este catálogo las entidades ingresan y realizan sus adquisiciones generando la orden de compra y comprando directamente con los productores, de esta manera se está dinamizando de una forma más eficiente la economía de estos sectores.

Como se ha dicho este procedimiento inclusivo es una de las herramientas importantes y transformadoras que tiene el Estado para cumplir con una política pública específica dirigida para los actores de la economía popular y solidaria, micro, pequeñas, medianas empresas artesanos, quienes son considerados como grupos vulnerables.

Estos catálogos son la transformación con las que el Estado orienta sus recursos para luchar contra la inequidad y de esta manera erradicar la pobreza en el Ecuador.

Cabe mencionar que el catalogo dinámico inclusivo no es una herramienta exclusiva para artesanos, sino es una herramienta que busca beneficiar a un sector más amplio, por ello se ha catalogado bienes y servicio de mayor demanda dentro de las entidades del sector público.

La presente investigación tiene como fin incentivar a los artesanos individuales para que se asocien, ya que de esta manera se tiene mayor posibilidad para contratar con el Estado y podrían ser más competitivos en el mercado.

### 2.3.2 Ferias inclusivas

La Feria Inclusiva se encuentra definida en el número 13 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de contratación pública:

Feria Inclusiva: Evento realizado al que acuden las Entidades Contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, que generan oportunidades a través de la participación incluyente, de artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes, para adquisición de bienes y servicios, de conformidad con el Reglamento.<sup>62</sup>

En el texto se incluye a los artesanos como una clase de proveedores a los que va dirigido esta herramienta, que equilibra la oferta y la demanda. Además, se indica que son procedimientos ágiles y transparentes, es decir, que un procedimiento como este, es ligero, rápido y simple para sus participantes; es transparente, puesto que es de conocimiento y acceso público, desde su convocatoria y publicación en medios masivos y portal de compras públicas, así como su funcionamiento en la feria en sí, dónde cada actor es libre para, ya sea: poner sobre la mesa su intención de contratar o inscribirse en un procedimiento que sea de su interés. Tiene, por esto, un grado de transparencia mayor el proceso que se lleva a cabo solo por tecnologías digitales, pues hay un evento físico y público que media, aparentemente.

En el artículo 59.1 de la Ley *ibídem* señala sobre la feria inclusiva que:

La Feria Inclusiva es un procedimiento que se utilizará preferentemente por toda entidad contratante, con el objeto de adquirir obras, bienes y servicios de producción nacional, catalogados o normalizados, no catalogados o no normalizados. En este procedimiento únicamente podrán participar, en calidad de proveedores los productores individuales, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, las unidades económicas populares, los artesanos, las micro y pequeñas unidades productivas.<sup>63</sup>

En este apartado se añade a la definición de feria inclusiva anterior, la idea del enfoque a los productores individuales y los varios actores de la economía popular y solidaria, como se ve, desde su origen, en las ferias inclusivas se pueden encontrar condiciones que favorecen a los artesanos, desde diferentes enfoques y modalidades.

---

<sup>62</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en Registro Oficial, 395 (04 de agosto de 2008), art. 6.

<sup>63</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en Registro Oficial, 395 (04 de agosto de 2008), art. 59.1.



En artículo 67 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública con relación a las ferias inclusivas, indica lo siguiente:

Las ferias inclusivas previstas en el artículo 6 numeral 13 de la Ley son procedimientos que desarrollarán las entidades contratantes, sin consideración de montos de contratación, para fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores prestadores de servicios.

Las invitaciones para las ferias inclusivas a más de publicarse en el portal [www.compraspublicas.gov.ec](http://www.compraspublicas.gov.ec) se publicarán por un medio impreso, radial o televisivo del lugar donde se realizará. Las ferias inclusivas observarán el procedimiento de contratación que para el efecto dicte el SERCOP.<sup>64</sup>

Es importante notar en lo referente a invitaciones que se consideran tanto los medios en línea como a los medios de comunicación masiva tradicional, esto asegura mayor acceso en la sociedad ecuatoriana del mensaje de aviso de tales procedimientos, así como convierte a sus llamados a ofertar en algo que no depende únicamente de las tecnologías informáticas modernas, como se analizará más adelante.

Las ferias inclusivas dentro de los GAD constituyen en una iniciativa que se sustenta en la Ordenanza Municipal número 539, que indica que las entidades y empresas del Municipio deben destinar, como mínimo el 5% de sus presupuestos de contratación pública en modalidad de feria inclusiva.

En el año 2015 a través de Ferias Inclusivas se concretaron 88 contrataciones, logrando favorecer a 142 microempresas a las que fueron adjudicados los contratos, esto generó 1.092 empleos y el monto por las contrataciones fue de 4.406.154,20 dólares.

Desde el 2011 hasta 2015 se ha adjudicado más de 19 millones de dólares en contratación pública a través de feria inclusiva, lo que ha permitido genera oportunidades de crecimiento a los diferentes proveedores de productos y servicios del Distrito Metropolitano de Quito.

Para la participación de las empresas e instancias municipales se debe cumplir varias etapas, entre ellas: realizar la publicación y la convocatoria de contratación,

---

<sup>64</sup> Ecuador, *Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en Registro Oficial, 588 (12 de mayo de 2009), art. 67.

destinar tiempo para la socialización y un período de preguntas, respuestas y aclaraciones.

Las ferias inclusivas se dirigen a los actores de la economía popular y solidaria que cumplan con lo dispuesto en la Ley de Economía Popular y Solidaria.

Los artesanos además de su condición reconocida y clasificada por los órganos oficiales pueden cumplir con las condiciones necesarias, mas no excluyentes, para ser considerados productores individuales ya que una gran mayoría trabajan por cuenta propia teniendo como fuerza de trabajo su sola persona. Además, los artesanos pueden ser parte de las organizaciones de economía popular y solidaria, e inclusive conformar el total de miembros de cada una de estas organizaciones, Por este motivo, los artesanos son parte del sector de oferentes, cuya participación en los procesos se busca desde inicio de estos.

Para Marlene Solís, Líder técnica de Ferias Inclusivas de la Agencia de Promoción Económica de Quito - Conquito, los artesanos al pertenecer a este conglomerado han sido directamente beneficiados de los esfuerzos que hace el gobierno central y los gobiernos descentralizados para encontrar a los proveedores idóneos que satisfagan una necesidad de entidades como el Municipio de Quito, al mismo tiempo que se mejora la economía y la distribución del ingreso dentro del área de influencia, dado que algunos de los insumos que se ofertan no se encuentran limitados a lo que geográficamente es el D.M.Q.

Cabe aclarar que Entidades como CONQUITO solo median entre la oferta y la demanda, entendidas como entre las Empresas del Municipio y los oferentes que se domicilian en el Distrito Metropolitano. Los oferentes deben estar registrados y cumplir con las condiciones del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Cada Gobierno Autónomo Descentralizado tiene la posibilidad de tener en funcionamiento entidades como la existente en la capital, que sin duda mejoran las posibilidades de sus habitantes de producir y llegar a participar, concursar y ganar procesos de contratación públicos que de otra manera permanecerían ocultos o en su defecto, no se mostrarían accesibles para las pequeñas unidades económicas como los artesanos.

Además del objetivo de lograr que las entidades contratantes reciban productos y servicios que cumplan con criterios de calidad, está el objetivo último, y razón de ser de

las ferias inclusivas, de brindar oportunidades a los actores más marginados de la economía para que sean ellos quienes presten su trabajo.

Este objetivo ha sido cumplido razonablemente, ya que más allá de las cifras de participación artesanal que serán presentadas más adelante, están las reacciones de miembros de estos grupos beneficiados.

Las ferias inclusivas constituyen un procedimiento de contratación contemplado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ha ganado mucho espacio produciendo más demanda para su inclusión dentro de dicho procedimiento, dejando a ésta última bienes y servicios específicos.

## **2.4 Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y la sociedad.**

Entendemos como tecnologías de la información y la comunicación TIC's, al conjunto de tecnologías que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, comunicación, registro y presentación de información, en forma de voz, imágenes, videos, sonidos animación y datos contenidos en señales de naturaleza acústica, óptica o electromagnética.

Para entender cómo interactúa un sistema tecnológico tan grande como el Internet con los ciudadanos y entidades, es preciso conocer el funcionamiento del Internet.

El Internet es un sistema que tiene múltiples actores, así como lo explica Horacio Fernández en su libro Internet y su problemática jurídica:

- a) Los usuarios individuales (users). Son todas aquellas personas que por medio de un ordenador, a través de un proveedor de servicios y mediante una conexión telefónica, de cable o antena, acceden a una página o sitio de la red.
- b) Los productores de contenido (Information content providers). Son todos aquellos autores, editores y demás titulares de derechos que poseen una “página” (web page) o un “sitio” (site) en la red, a la cual proveen de información, a fin de que la misma pueda ser leída por cualquier usuario de la red que ingrese a esa página o sitio.
- c) Los proveedores de servicio (Internet service providers- ISP). Es la denominación común para dos tipos de sujetos que posibilitan la conexión entre el usuario y el proveedor de contenido:
  - Los proveedores de acceso (Internet Access providers- IAP). Son quienes brindan a los usuarios individuales el servicio de conexión a internet, a través de un server de gran poder conectado a la red(nodo), a fin de poder llegar así a los diferentes sitios. Por su parte, el proveedor de contenido creador de una página o sitio, requiere también los servicios de estos proveedores de acceso a fin de poder incorporar su sitio.

- Los proveedores de alojamiento (hosting service providers). Son quienes brindan el servicio de alojamiento de páginas Web en su propio servidor, así como otros servicios adicionales.
- d) Los proveedores de red (network providers). Son quienes brindan una estructura técnica (líneas telefónicas, de cable o por antena), a fin de que el usuario se conecte a través del proveedor de acceso con la página o sitio almacenada por el proveedor de alojamiento. De esta forma se completa el circuito en el que el usuario individual accede a los contenidos incorporados por el proveedor de contenidos.<sup>65</sup>

Pese a todos los intentos por facilitar el uso de internet, el registro, mantención de dominios y el intercambio de información de manera legal, diariamente se han producido conflictos y cometimiento de delitos según la legislación local.

El internet en la vida moderna se ha fusionado con ámbitos como: la educación, el comercio, la ciencia, el entretenimiento, existen múltiples conflictos sociales derivados del uso que le dan las personas, organizaciones, gobiernos, entre otros.

Se entiende por comercio electrónico a las transacciones comerciales que se realizan a través de internet. Según el autor argentino Horacio Fernández Delpech, el comercio electrónico se define como “[...] cualquier intercambio de datos relacionados directa o indirectamente con la compra y venta de bienes y servicios por medios electrónicos”.<sup>66</sup>

Las categorías principales de comercio electrónico que generalmente se reconocen son:

- Empresa-empresa (business to business). Es el realizado entre una empresa y sus proveedores, que utilizan la red para ordenar y recibir pedidos y efectuar pagos.
- Empresa-consumidor (business to consumer). Es el realizado por empresas que utilizando sitios web ofrecen todo tipo de bienes y servicios al usuario individual de Internet.
- Empresa-administración (business to government). Es el que contempla las transacciones entre empresas y organizaciones gubernamentales. como claro ejemplo tenemos los sistemas on-line de la AFIP que permiten las presentaciones impositivas de las empresas a través de Internet.
- Administración-ciudadano (Government to citizen). Es la transacción comercial que se realiza entre el Estado y los integrantes de la comunidad, a efectos del pago de impuestos y servicios recaudados por el Estado.<sup>67</sup>

El comercio electrónico tiene ventajas frente al comercio tradicional, pues cuenta con mejoras en: rapidez, cobertura global, actualidad y precio.

---

<sup>65</sup> Fernández, Horacio. *Internet y su problemática jurídica*, (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003),21.

<sup>66</sup> *Ibíd.*, 21

<sup>67</sup> *Ibíd.*,21.

En este comercio también existen problemas, como son: protección de consumidor, documento electrónico, firma digital, tributación en las operaciones informáticas, la seguridad, la privacidad, la gratuidad, entre otros.

El Ecuador, como países de Europa o Estados Unidos, cuenta hace pocos años con una normativa en materia de comercio electrónico, llamada: Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas o Mensajes de Datos.

Otro aspecto a considerar es la validez jurídica y fuerza probatoria de los documentos digitales. En la legislación ecuatoriana, como en varias otras, se sigue el criterio de la comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional CNUDMI; así, por ejemplo, se reconoce tecnologías más seguras como “firma digital” y las menos seguras “firmas electrónicas”. Por lo tanto, para que el uso del formato digital dentro de actos jurídicos se ha completado con disposiciones que dan la seguridad jurídica necesaria, tal como consta en el considerando final de la Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos, donde se manifiesta “Que es indispensable que el Estado Ecuatoriano cuente con herramientas jurídicas que le permitan el uso de los servicios electrónicos, incluido el comercio electrónico y acceder con mayor facilidad a la cada vez más compleja red de los negocios internacionales”<sup>68</sup>

Entonces, bajo la clasificación mostrada, el sistema que maneja las compras públicas en el país con los actores de economía popular y solidaria (artesanos) es del tipo administración-ciudadano.

Desde mediados de los noventa, las inversiones en telecomunicaciones en América Latina. “Según la Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones, en la actualidad se invierten 28 mil millones de dólares al año en este sector en Latinoamérica”.<sup>69</sup>

La asociación de los operadores móviles en el mundo, calcula que de 2014 a 2020, las inversiones para infraestructura de este sector en América Latina serán de 193,000 millones de dólares, especialmente por lo que los países desembolsen en redes 4G y varios de los principales sectores empresariales para aprovechar los beneficios del llamado Internet de las Cosas.

---

<sup>68</sup> Ecuador, *Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos*, en Registro Oficial, 557 (17 de abril de 2002).

<sup>69</sup> Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones . *El Economista*. (2016). <<http://www.eleconomista.es/telecomunicacion-tecnologia>>

Además estima que “[...] para 2020 el uso de teléfonos inteligentes llegará a ser de 68% del total de líneas móviles, y que las conexiones máquina a máquina pasarán de 17 millones actualmente a 66.2 millones.”<sup>70</sup>

El tema de desarrollo humano fue tratado por primera vez en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 1990. El Ecuador presentó su primer informe sobre este tema en el año 1992, con la descentralización como tema central. En el año 2000, en el segundo informe que presentó el país “[...] examina el modo como las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), y especialmente Internet, pueden contribuir a aumentar el bienestar de los ecuatorianos”.<sup>71</sup>

Algunos teóricos sólo ven aspectos positivos en la utilización de estas herramientas, pero también es necesaria una reflexión más profunda y desde los países en desarrollo, América Latina y otras regiones. Estas consideraciones no constituyen nada nuevo.

El acceso a la información, la libertad de expresión y las tecnologías de la información constituyen a la vez una promesa en cuanto a sus posibilidades y nuevas formas de exclusión. Pueden contribuir al desarrollo humano sustentable (económico, cultural, social, ambiental) y al ingreso de los países en la sociedad de la información o que estos permanezcan al margen.

El acceso a la información en los países en vías de desarrollo tiene que ver con que las personas puedan tener información independientemente de su condición social, cultural o política. Es un buen momento entonces, para tomar partido en favor de las regiones en vías de desarrollo, fundamentar críticas constructivas al respecto de las tecnologías de la información y denunciar todos esos aspectos que están en contra de una ética de la información, de sus valores y de las libertades y derechos humanos que nos han costado tanto.

---

<sup>70</sup> GSMA. (2015). <<http://www.gsma.com/latinamerica/es/inversiones-espectro-america-latina>>

<sup>71</sup> PNUD. *Las tecnologías de información y comunicación para el desarrollo humano*. (Quito: RIMANA, 2001), 15-16

## 2.5. La brecha digital y el analfabetismo informático

La brecha entre quienes tienen acceso a la información y quienes no cuentan con esta posibilidad es un fenómeno de carácter global que de manera similar influye en individuos o en habitantes de un barrio, de un país, de varios países y hasta de continentes. La brecha digital existe también entre naciones y se mide no solamente usando aspectos tecnológicos<sup>72</sup>

Para la Red Internacional de Juristas para la Integración Americana, el término brecha digital, se refiere a la brecha entre las personas con acceso efectivo a las tecnologías de la información y digitales, en particular Internet, y los que tienen muy limitado o ningún acceso en absoluto<sup>73</sup>

La brecha digital, impide una igualdad de condiciones entre los que tienen acceso y los que no, es responsabilidad del Estado ponerse al frente y desarrollar políticas eficientes, para el fortalecimiento del uso de las TIC, que permitan la inclusión de la población, de esta manera se estaría mejorando la calidad de vida de los ciudadanos.

Si se habla de las diferencias entre países, a los países que más afecta esta brecha digital son a los países pobres, debido a que con el internet se pueden saltar ciertas partes de la investigación y desarrollo y pasar directamente a la producción.

Para algunos autores la brecha digital incluye la medición del número de dispositivos, móviles o fijos, así como las características de los individuos como género, edad e ingreso; por otro lado, existen grupos de personas que no lo consideran tan grave, argumentando que el mayor uso de internet es para la transmisión de mensajes.

Según muestran los últimos datos disponibles del año 2013, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC las cifras sobre diferentes aspectos de las tecnologías de la información muestran un crecimiento en su uso por parte de la población, cabe aclarar que esto ha sucedido en toda la región de América Latina. El estudio realizado a nivel nacional en el mes de diciembre de 2013, encuestó a 21.768 hogares a personas de edades desde 5 años.

---

<sup>72</sup> Gallardo, Adolfo Rodríguez. *La brecha digital y sus determinantes*, (México: Universidad Autónoma de México, 2006), 8.

<sup>73</sup> Zuñe Llinás, Emilio, coord. *La Constitución del Ciberespacio*. México: Editorial Porrúa, 2015),96.

La provincia con más porcentaje de personas con celular activo es Pichincha, con el 60.9%, seguida por Guayas con el 54.2%. Las provincias con menos porcentaje de población con celular son Bolívar y Chimborazo con 38.2% y 37.4% respectivamente.

Dado que los contratistas de cualquier tipo ocupan estas tecnologías para comunicación y logística dentro de su trabajo, estas diferencias podrían hacer que las provincias con mayor participación en contratos con el estado sean las que mayor porcentaje de personas con celulares activos tengan.

Los grupos de edades que más poseen teléfonos celulares como porcentaje del total, son los de 25 a 34 años y de 35 a 44 años. Además, esta información indica que la gente de 65 a 74 años ha incrementado 15% el uso del celular, llegando a ser de 44.49% entre los años 2011 a 2013. Esto significa que el teléfono celular está logrando un fuerte crecimiento en el segmento de adultos mayores, y en parte podría ser que esté desplazando a tecnologías que ya dominaban el mercado, como el teléfono fijo.

El caso más grave que existe de brecha digital se da por las diferencias entre los ciudadanos con educación y acceso a tecnología y los llamados “analfabetos digitales” o “analfabetos tecnológicos”.

Para el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, se considera que una persona es Analfabeta Digital si cumple simultáneamente tres características: 1) No tiene celular activado 2) En los últimos 12 meses no ha utilizado computadora 3) En los últimos 12 meses no ha utilizado internet.<sup>74</sup>

La última encuesta publicada por el INEC sobre uso de TIC es del año 2013, por lo que para efecto de estudio se ha elaborado una proyección de los tres siguientes años con base en una regresión logarítmica. Con ella se ha logrado determinar que para el año 2016, el 13,56% de la población serían analfabetos digitales, logrando una disminución del 15,54% de este grupo en tan solo seis años, conforme se demuestra con el Grafico No. 1, contenido en el Anexo 1.

Si bien es cierto, la cifra indica que una de cada siete personas de 5 años o más no maneja ninguna de las variantes de tecnología de información, también es un aliciente saber que la cifra se reduce cada año, ya que muchos de los deberes y derechos

---

<sup>74</sup> INEC. Presentación de Encuesta de tecnologías de la información y comunicación. Encuesta Nacional, Quito: INEC, 2013,26



ciudadanos en la actualidad se están manejando de esa manera, en lo que se ha llamado gobierno electrónico, por lo que su desconocimiento puede traer serias consecuencias para este grupo poblacional.

Es por ello, necesario, en virtud de que la TICS se han convertido en estándar por madurez, desempeño, fiabilidad y escalabilidad y que todos los demás están usando o empezando a usar, por eso que hay que destacar que entre más se difunde una tecnología más posibilidades tiene de seguir difundiéndose en el futuro, por lo tanto para los artesanos abandonar una trayectoria tecnológica implicaría abandonar estas ventajas. El valor de la tecnología crece en la medida que más usuarios tiene, por ejemplo, el correo electrónico es más útil en la medida que más personas lo usan.

En las primeras etapas de adopción de la TIC, las cosas pueden avanzar lentamente, y con eso hay que tener claro respecto a los clientes y a empleados, el avance gradual implica incertidumbre aun cuando se pueda reconocer que la tecnológica es superior, puesto que la incorporación eficiente tiene más éxito en aquellas empresas que ya tienen una orientación hacia la innovación y competitividad.

Los mecanismos que contribuyen a que el proceso de innovación TIC, se parcialmente irreversible son de varios tipos: el aprendizaje por la práctica, el aprendizaje por el uso, las economías de red, las economías de escala en la producción de la tecnología, a la aparición de tecnologías complementarias, el flujo de información disponible sobre las nuevas tecnologías y sobre todo la cooperación entre artesanos, bien sea en redes, estas agrupaciones compensan las desventajas que se pueden tener en los procesos de aprendizaje y de innovación,

Los artesanos que usen tecnologías integradoras, que conecten nodos, que incluso hagan hablar sus productos que envíe datos a un computador y que hagan uso intensivo de aplicación Web. Tienen buenas posibilidades de incrementar su productividad y por ende su rentabilidad.

### **2.5.1 Las herramientas informáticas en la contratación pública y su relación con la participación del sector artesanal**

La contratación pública es una de las actividades de gobierno más propensas a la corrupción, lo que ha sido reconocido en el Forum Global sobre gobernanza de la Organización para la cooperación y el desarrollo económico del año 2004.

La transparencia es por tanto, una de las razones fundamentales, junto con la búsqueda de la equidad, redistribución de la riqueza, los costos y otros derechos, la causante de que países como el nuestro hayan optado por un sistema informatizado en línea para varias etapas del proceso de contratación o de todo el proceso.

Como ya se ha explicado, basado en los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, una persona en promedio tiene menor dominio de las tecnologías de la información si se encuentra dentro de ciertos criterios: si vive en Chimborazo o Bolívar, si está dentro de la zona rural, si tiene 64 años o más, si está en el quintil más bajo de ingresos. Ahora supongamos que esta persona es un artesano textil que está en la posibilidad de elaborar uniformes para una entidad pública, sin embargo, por todas las características descritas, se ve limitado a buscar vender solo al sector privado; no tiene acceso a contratos del sector público que irónicamente cobra impuestos de su trabajo por el método del RISE. Viéndolo de esta manera se trata también de retribución, el estado y sus recursos también le deben procurar cierta reciprocidad al artesano, aunque sus conocimientos en materia informática, de manera temporal o permanente, no sean suficientes para lidiar con el procedimiento de participación del sistema de compras públicas.

Es conveniente volver en este punto, a la forma en que algunos de los GAD's acercan el Sistema de compras públicas al actor de economía social o solidaria, de forma permanente y sin impedimentos asociativos o de corte político.

El SERCOP, por propia iniciativa, hace ciertos eventos periódicamente, de manera local junto con la colaboración de las autoridades cantonales, municipales y provinciales.

El Estado Ecuatoriano en los últimos años ha apostado a un modelo sostenible enfocado a superar las brechas tecnológicas, buscando que los ciudadanos interactúen con él a través de cualquier medio con el objetivo que exista mayor sinergia, esto no ha sido suficiente para minimizar el problema de fondo que existe en nuestra sociedad que es la falta de interés para la capacitación en lo que refiere a herramientas tecnológicas.

Si bien es cierto han existido varios talleres con los cuales se ha pretendido socializar con los diferentes sectores las herramientas de catálogo dinámico inclusivo, con el fin de que se vayan familiarizando con el uso de esta herramienta, con ello el Servicio Nacional de Contratación Pública y el Estado busca modernizar la contratación

y de esta manera tener procedimientos ágiles, transparentes, eficientes logrando mayor transparencia dentro de las compras estatales.

El fin de esta socialización es la difusión de las políticas públicas creadas en beneficio de estos actores sociales, sin embargo es necesario indicar que socializar no es lo mismo que capacitar. Con lo indicado se deja en evidencia que no se estaría cumpliendo con lo determinado en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que en su atribución numero 12 indica: “Capacitar y asesorar en materia de implementación de instrumentos y herramientas, así como en los procedimientos relacionados con contratación pública”<sup>75</sup>, la capacitación del uso de estas herramientas debería ser el factor clave dentro de estos talleres, ya que los ciudadanos no necesitan únicamente conocer sobre la norma y sus beneficios, sino más bien tener claro cómo se deben usar las herramientas tecnológicas, mismas que se han sido creadas para facilitar su inclusión dentro de las compras estatales.

El Servicio Nacional de Contratación Pública, en beneficio de las Unidades Económicas Populares que son una forma de organización de la Economía Popular y Solidaria, busca cambiar esa concepción en la que solo las grandes industrias acaparaban todos los contratos y busca impulsar a través de las TICS, el desarrollo económico de los artesanos, ya que la contratación pública dentro de la producción de los artesanos se ha convertido en un mecanismo dinamizador de la economía, tanto para ellos, como para el país.

## **2.6 Márgenes de preferencia para artesanos dentro de los procedimientos de contratación pública**

Los márgenes de preferencia son como la ventaja comparativa aplicable a las ofertas amparadas en este mecanismo, estipulada como un porcentaje de reducción del precio de la oferta al momento de la comparación, conforme los criterios establecidos en la normativa. Es importante tener en cuenta que estos regímenes son mutuamente excluyentes, la Preferencia a la Industria Nacional no será aplicable a las ofertas a las que se aplique el Programa de Contratación Pública para el Desarrollo.

---

<sup>75</sup>Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en Registro Oficial, Suplemento, No. 395 (04 de agosto de 2008), art.10.

Una de las políticas de la contratación pública, establecidas no solo en el texto constitucional ecuatoriano sino en la normativa de contratación pública, es la de priorización de producción nacional, la misma que tiene como principal objetivo la dinamización de la economía y desarrollo de la misma, a través de la inserción en el mercado de los sectores que se han visto relegados por las grandes empresas. Esta priorización se materializa en el artículo 4 de la LOSNCP, que establece como uno de sus principios de la compra pública a la participación nacional, cuya definición se encuentra en el número 23 del artículo 6 ibídem, señalando que ésta se refiere a “Aquel o aquellos participantes inscritos en el Registro Único de Proveedores cuya oferta se considere de origen nacional”<sup>76</sup>.

En este mismo sentido, se ha establecido en la normativa señalada previamente, la preferencia a la participación nacional en los procedimientos de contratación pública, la misma que se determinará por medio de la aplicación de los márgenes de preferencia, para promover la contratación con artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas. Se entiende por margen de preferencia al porcentaje que se adiciona a la calificación de un oferente que cumpla con el principio de localidad y tamaño dentro de los procedimientos de contratación pública.

Sobre lo mencionado, los artículos 25.1 y 25.2 de la LOSNCP determinan que:

Art. 25.1.- Participación Nacional.- Los pliegos contendrán criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional, mediante un margen de preferencia para los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos la consultoría, de origen local y nacional, de acuerdo a los parámetros determinados por la entidad encargada de la Contratación Pública<sup>77</sup>.

Art. 25.2.- Preferencia a bienes, obras y servicios de origen ecuatoriano, y a los actores de la Economía Popular y Solidaria y Micro, pequeñas y medianas empresas.- En todos los procedimientos previstos en la presente ley, se preferirá al oferente de bienes, obras o servicios que incorpore mayor componente de origen ecuatoriano o a los actores de la Economía Popular y Solidaria y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, mediante la aplicación de mecanismos tales como: márgenes de preferencia proporcionales sobre las ofertas de otros proveedores, reserva de mercado, subcontratación preferente, entre otros.

Para la adquisición de bienes, obras o servicios no considerados de origen ecuatoriano de acuerdo a la regulación correspondiente se requerirá previamente la verificación de inexistencia en la oferta de origen ecuatoriano, mediante mecanismos ágiles que no demoren la contratación.

---

<sup>76</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en Registro Oficial, 395 (04 de agosto de 2008), artículo 23 numeral 4.

<sup>77</sup> Ibídem., artículo 25.1.

La entidad encargada de la contratación pública mediante la regulación correspondiente incluirá la obligación de transferencia de tecnología y de conocimiento en toda contratación de origen no ecuatoriano. Para la aplicación de las medidas de preferencia se utilizará el siguiente orden de prelación:

1. Actores de la economía popular y solidaria;
2. Microempresas;
3. Pequeñas Empresas; y,
4. Medianas Empresas

Estas medidas de preferencia se otorgarán siempre que su oferta se considere como de origen ecuatoriano de acuerdo con la regulación correspondiente.<sup>78</sup>

Como se evidencia en el texto de los precitados artículos, el orden de prelación para la aplicación de preferencias enlista a los actores de la economía popular y solidaria en el primer lugar, sector al cual pertenecen los artesanos según se ha analizado previamente. De esta manera, dicho sector es uno de los más beneficiados en la participación en procedimientos de compra pública, considerando que la aplicación de este tipo de mecanismos se justifica a través de la aplicación de la igualdad material, entendida esta como la igualdad fáctica a la se intenta llegar, más allá de aquella concebida al amparo de la ley, debiendo equilibrar la posibilidad de contratar con organismos estatales a aquellos que se consideran vulnerables con aquellos proveedores que ya tienen posicionamiento en el mercado.

En un primer lugar, los procedimientos preferentes por excelencia son las Ferias Inclusivas, Menor Cuantía y Cotización, a través de los cuales se encuentra la mayor participación de artesanos; no obstante, las disposiciones legales mencionadas previamente abren el campo de participación de este sector en la economía, y permiten la aplicación de preferencias en todos los procedimientos de contratación pública. Ahora bien, si la aplicación de estas ventajas competitivas para los actores de la economía popular y solidaria, entre ellos los artesanos, es aplicable a cualquier procedimiento, debe considerarse que no en todos los procedimientos los artesanos pueden participar con sus ofertas, ya sea por las exigencias tecnológicas o de producción o por el grado de experiencia y conocimiento.

Otra manera de permitir la participación de artesanos en la compra pública y que se encuentra enunciada en el artículo 25.2 antes mencionado, es la subcontratación

---

<sup>78</sup> Ibídem., artículo 25.2.

preferente, en especial en la ejecución de obras, a través de la cual el contratista determina que para el cumplimiento del objeto contractual, empleará mano de obra de los sectores de la economía popular y solidaria, lo que conlleva un puntaje extra en la calificación que se le da a esa oferta y que permite la participación conexas de los artesanos. De la misma manera, la reserva de mercado es un mecanismo empleado dentro de la compra pública que permite la participación activa de este sector económico. Si bien se determina que la reserva de mercado pueda entenderse como una barrera de entrada, en atención a la igualdad material antes descrita, esta reserva permite elevar la actuación de artesanos de tal manera que intenta equipararse al de las grandes empresas y grandes contratistas.

Es importante conocer el tipo de mercado en el que los artesanos pueden ofertar sus productos, de tal manera que las ventajas competitivas que se les otorguen, sea a través de márgenes de preferencia, subcontratación preferente, o reserva de mercado, sean efectivas y que permita el real desarrollo económico de este sector. Para lograrlo, el control por parte de las entidades contratantes, y la búsqueda de mecanismos que permitan la participación activa de artesanos se hace imperativa, jugando estas entidades con un papel importante en el deseo de alcanzar la igualdad material y desarrollo económico previamente determinados.

El artículo 29 de la Ley de Fomento Artesanal determina que el Estado, las instituciones del sector público y todas las demás entidades que gocen de algún beneficio estatal, provincial o especial o que participen en fondos públicos, se abastecerán preferentemente con productos de la artesanía nacional. Para ello la inclusión busca fomentar que los artesanos se inscriban en el Registro Único de Proveedores, y participen activamente en procedimientos de contratación pública. Desde esta perspectiva, se entiende que la inclusión del sector artesanal dentro del accionar público responde a una necesidad concreta.

El Estado en los últimos tiempos le ha apostado a plataformas tecnológicas con el fin de ir actualizándose dentro del moderno mundo de las tecnologías de la información y comunicación mismas que son necesarias y fundamentales para el desarrollo social como un motivador y facilitador del adelanto humano, logrando de esta manera una mejor eficiencia en el accionar estatal y mejorando la calidad de los servicios públicos que brindan.

El gobierno le ha apostado a un modelo sostenible enfocado a superar las brechas tecnológicas, el propósito es que los ciudadanos interactúen con él a través de cualquier medio, en cualquier lugar y a cualquier hora, las TIC en nuestras vidas están produciendo una transformación social.

Como se ha dicho el uso de las tecnologías en el cambio de la matriz productiva es importante, por ello es fundamental la capacitación que se les brinde a todos los sectores y para esto se necesita de políticas públicas eficientes para que exista una verdadera inclusión de todos los sectores y no únicamente de aquellos que tienen mayor posibilidad y acceso a tecnologías. A continuación se analizará si los mecanismos implementados por el SERCOP han sido lo suficientemente inclusivos para el sector artesanal, micro, pequeñas o mediana empresas dentro de la contratación pública estatal.

## **Capítulo tercero**

### **Mecanismos para lograr una mejor inclusión del sector artesanal en la contratación pública a través de las herramientas informáticas**

El Estado le apostó al desarrollo tecnológico para de esta manera tener procedimientos más ágiles y transparentes, sin embargo no se percató que las tecnologías de la información y comunicación no son precisamente los elementos mejor conocidos por los artesanos, de ahí que la falta de conocimientos del manejo de tecnologías genere obstáculos en el cumplimiento de un objetivo fundamental enmarcado, no sólo en los cuerpos legales sino también de una política pública determinada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2017.

De tal manera, las acciones materiales que se ejerzan para la implementación de la inclusión de artesanos deben adaptarse a la realidad social del segmento al cual se dirigen; en el caso que nos atiene, la visión de inclusión se ha centrado en el desarrollo de herramientas tecnológicas cuyo acceso se lo haga a través de internet.

#### **3.1 Estadísticas en el uso de herramientas informáticas por parte del sector artesanal en procedimientos de contratación pública**

Conforme la información obtenida del Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, se pudo realizar el siguiente análisis:

Durante el año 2012 los artesanos adjudicaron un valor de \$50.033.421 dólares, logrando para el año 2016 un incremento en la participación de los artesanos a \$60.743.991 millones de dólares, debido a que el Servicio Nacional de Contratación Pública ha desarrollado varias herramientas para incentivar la participación de los artesanos, a través de las ferias y catálogos dinámicos inclusivos, siendo la primera opción de compra ante las entidades públicas, y de esta manera impulsar economías locales, generando fuentes de empleo e incentivando el consumo de productos nacionales.



**Tabla No. 4 Compra Pública de los Artesanos, 2012-2016**

AÑO	CONTRATACIÓN PÚBLICA (CP) ARTESANOS	CONTRATACIÓN PÚBLICA (CP)	PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO (PGE - INICIAL)	PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB-NOMINAL)
2012	50.033.421	9.887.510.407	26.109.270.275	87.924.544.000
2013	69.116.225	10.842.826.619	26.109.270.275	95.129.659.000
2014	58.466.428	8.197.584.704	34.300.637.010	102.292.260.000
2015	63.122.632	7.379.760.332	36.317.119.042	100.176.808.000
2016	60.743.991	6.813.681.569	29.835.098.320	96.217.929.000

**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública, Banco Central del Ecuador, y Ministerio de Finanzas

**Elaborado por:** Autor

Al 31 de enero de 2016, la contratación pública realizada por los artesanos representó el 0,89 % de la Compra Pública, el 0,2 % del Presupuesto General del Estado, el 0,06 % del Producto Interno Bruto (PIB). En el Gráfico No.4, contenido en el Anexo No. 1, se observa la evolución de los artesanos a partir del año 2012.

Se crea el Catálogo Dinámico Inclusivo, con el objetivo de favorecer y privilegiar la adquisición de bienes y servicios de producción nacional y que son ofertados por los actores de la Economía Popular y Solidaria, artesanos, micro y pequeñas empresas, productores de exclusiva producción nacional. Para el año 2015 se insertaron dentro de esta herramienta 371 artesanos y el en 2016 se registraron 263; es decir, un total de 634 artesanos están incursionando en la herramienta, conforme se demuestra en el Gráfico No.5, contenido en el Anexo No. 1.

A partir del año 2012 los artesanos incursionan dentro de la herramienta de Ferias Inclusivas por un valor de \$ 2.477.136 dólares, mientras que el uso de otras herramientas alcanza un valor de \$ 47.556.284 millones de dólares, obteniendo un total de 2.464 procesos adjudicados por los artesanos para ese año. Durante el año 2013, el SERCOP con el objeto de promover el acceso de los actores y sectores productivos locales, dinamiza la compra pública generando mayores oportunidades a los artesanos, a través del procedimiento de Catálogo Dinámico Inclusivo por un valor de \$ 7.844.470 dólares con 799 procedimientos adjudicados. Para el año 2015, Catálogo Dinámico Inclusivo tuvo un ascenso de \$21.681.813 dólares y Ferias Inclusivas por un valor \$ 6.631.793 dólares, para al año 2016 en la herramienta de Catálogo Dinámico Inclusivo

presento una baja del 57% en relación al año 2015 adjudicando apenas \$12.387.222 dólares esto se debe a una baja en el Presupuesto General del Estado para ese año, a pesar de ello se reconoce el éxito de las políticas de inclusión económica implementadas por el SERCOP, para favorecer y privilegiar la adquisición de bienes y servicios de producción nacional y que son ofertados por los artesanos, productores de exclusiva producción nacional.

La participación de los artesanos según los diferentes procedimientos de contratación pública se distribuye conforme se demuestra en la Tabla No.5 y Grafico No. 6, contenido en el Anexo No. 1.

Para el año 2016, las compras públicas realizadas por los artesanos utilizando otros procedimientos aparte de Catálogo Dinámico Inclusivo y Ferias Inclusivas, suman \$46.560.947 dólares que representan el 76,65%, las principales herramientas utilizadas por monto adjudicado se muestran en el siguiente gráfico No. 7 contenido en el Anexo 1, siendo la subasta inversa electrónica la herramienta más utilizada.

Las órdenes de compra utilizadas por los artesanos desde el año 2013-2016 para fomentar la producción nacional de bienes y servicios a través de la herramienta de Catálogo Dinámico Inclusivo, se clasifica conforme se demuestra en la Tabla No. 7, contenida en el Anexo 1.

El Tipo de Compra realizada por los artesanos a través del procedimiento de Ferias Inclusivas, sobresale en el año 2013 la compra de bienes por un valor de \$ 2.298.598 de dólares y servicios por un valor de 178.948 millones de dólares, para el año 2016 ocurre un descenso de las compras por Ferias Inclusivas ya que a medida que se incluyen estas órdenes de compra dentro del Catálogo Dinámico Inclusivo, conforme se demuestra en el Grafico No. 8, contenida en el Anexo 1.

A continuación se presenta en la Tabla No. 8, contenida en el Anexo 1, un ranking de los 20 bienes y servicios adjudicados por los artesanos a través de Catalogo Dinámico Inclusivo y Ferias Inclusivas.

Respecto a las entidades contratantes para el 2016 que más contratos han adjudicado a los artesanos a través del portal de compras públicas son las Coordinaciones Zonales de Educación, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las Empresas Públicas son los principales, como se puede ver en el Grafico No. 9, contenida en el Anexo 1.

Por otro lado, los proveedores artesanos que más adjudicaron en el 2016 se muestran en el Gráfico No. 10, contenido en el Anexo 1, el proveedor que más sobresale es Eduardo Fabián González Terreros, debido a que ofrece contrataciones por servicios de recogida de desechos no peligrosos.

La inclusión económica de los artesanos para el año 2016 ha tenido mayor acogida en las provincias de Manabí con 677 artesanos, seguido por Pichincha con 602 y Guayas con 486 proveedores artesanos que buscan formar parte de la contratación pública, con el objeto de transformar la matriz productiva, como se demuestra con el Gráfico No. 11, contenido en el Anexo 1.

A manera de conclusión de las estadísticas expuestas previamente, respecto al uso de herramientas informáticas por parte del sector artesanal en procedimientos de contratación pública se puede deducir que las herramientas del sistema convencional de contratación pública y las herramientas inclusivas han logrado favorecer en particular a artesanos textiles de las tres provincias más grandes del país para uniformes utilizados dentro del sistema educativo público del país, dejando de lado otros sectores artesanales y obligando tácitamente a un cambio de sector de una gran variedad de artesanos, so pena de quedar excluidos de las compras que realiza el estado.

### **3.2. Ventajas del uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación TIC**

Las Tecnologías de la Información y Comunicación –TIC- son importantes y fundamentales para el desarrollo y modernización de un país.

Consuelo Belloch en su artículo las Tecnologías de la Información y Comunicación en el Aprendizaje, hace referencia el siguiente concepto:

En líneas generales podríamos decir que las nuevas tecnologías de la información y comunicación son las que giran en torno a tres medios básicos: la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones; pero giran, no sólo de forma aislada, sino lo que es más significativo de manera interactiva e interconexionadas, lo que permite conseguir nuevas realidades comunicativas<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Julio Cabero Almenara, “Cibersociedad y juventud”, citado por Consuelo Belloch, “Las Tecnologías de la Información y Comunicación en el aprendizaje”: 59 <<http://www.uv.es/belloch/pedagogia/EVA1.pdf>>. Visto el 19 de marzo de 2017.

Es decir, la sociedad de la información, es el conjunto de actores públicos y privados que se reúnen y utilizan las TIC a través de medios electrónicos, para sacar provecho del conocimiento que se lo adquiere a través de los servicios de telecomunicación.

En este sentido, el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación TIC en el Sistema de Nacional de Contratación Públicas, aquí como en otros países, tiene ventajas intrínsecas en cuanto a celeridad y transparencia, que son características en las que coinciden algunos autores; además hay otras ventajas específicas de estas tecnologías que establecen relación entre las entidades compradoras públicas y los actores de economía popular y solidaria de quienes forman parte los artesanos, como son:

- Menores costos en relación a procesos tradicionales. Simplifica: la publicación, revisión, contestación y presentación en todas las etapas del proceso, además de la creación automática de estadísticas exactas para los administradores de la plataforma, entidades contratantes y proveedores.
- Facilidad de acceso a información para la mayoría de ciudadanos. En el país y otros de la región donde se aplican sistemas de contratación con base en la red ha habido facilidad para conseguir y utilizar los datos que componen los procesos.
- Publicidad en procesos. Se logra comunicar con un mínimo costo, desde el inicio hasta el final de un proceso de contratación, todas las cuestiones pertinentes al mismo.
- Se eliminan las distancias que separan a los proveedores de zonas alejadas del país y del extranjero de procesos que de otra manera podrían presentar favoritismos hacia los que tuvieran residencia en ciudades grandes, por ejemplo: por la necesidad de: enviar ofertas y recibir resoluciones por correo tradicional.
- Facilidad de archivo, análisis, consulta y otros requerimientos informáticos gubernamentales, de órganos de control y otras partes interesadas. Con lo que se puede mejorar el proceso y solucionar problemas con gran rapidez.

A fin de poder tener una visión clara respecto al tema de análisis, fue necesario realizar una entrevista a la Directora de Asesoría Jurídica del SERCOP, funcionaria

directamente inmersa en la generación de políticas públicas en materia de contratación pública, del diálogo mantenido con la funcionaria se puede concluir lo siguiente:

La socialización y capacitación sobre el uso de las herramientas de contratación pública, ocupan un primer lugar dentro de los mecanismos para un mayor acceso y participación de los artesanos en la contratación pública ecuatoriana, a más de contar con apoyo del SERCOP que ha manejado una política de acercamiento y socialización del uso de herramientas y procedimientos para este grupo económico, incluso se ha incentivado a las entidades contratantes a la realización de procedimientos inclusivos.

Esto, es logrado por las herramientas informáticas implementadas por SERCOP que buscan el fácil acceso, comprensión e interacción en un ambiente de transparencia y publicidad entre los artesanos y las entidades contratantes. Se debe considerar que las políticas de inclusión en la contratación pública implementadas por el SERCOP buscan la mayor concurrencia posible de estos sectores en los procedimientos de contratación pública, por lo que las herramientas han sido diseñadas para que sean amigables.

Dichas herramientas materializadas a través del Portal Institucional y el SOCE van de la mano con toda política pública que pueda mejorarse en atención a las necesidades que van surgiendo en el desenvolvimiento de las actividades de compra pública, en especial aquellas relacionadas a la inclusión de artesanos en la contratación pública<sup>80</sup>, la entrevista completa se encuentra como Anexo No.2.

Dra. Elisa Lanas, Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, indico que dentro los procesos de Contratación Pública no ha habido una atención especial para los artesanos; sin embargo, con la Ley de Economía Popular y Solidaria se incluye al sector artesanal, sector de las cooperativas, a las asociaciones, a las comunidades, para que todos los actores de estos sectores puedan participar en el mercado de venta de bienes y servicios y además que cuando el adquirente de estos servicios o bienes sea el Estado tengan una condición de favorabilidad, creando condiciones más beneficiosas para quienes sean considerados parte de la economía solidaria, es decir el Estado a través de sus políticas le está apostando a la economía solidaria.

Los artesanos tienen el elemento de cualificación, lo ideal sería la asociatividad entre ellos ya que así tendrían mucha más oportunidad y podrían alcanzar mayores

---

<sup>80</sup> Abg. Alexandra Sierra, Directora de Asesoría Jurídica del SERCOP, entrevistada por Amanda Ortiz, Quito, 01 de diciembre de 2016.

beneficios y podrían ser más competitivos dentro de la contratación pública ecuatoriana, debería existir un algo que ligue al sector artesanal con la Economía Popular y Solidaria así los beneficios van a ser dobles uno por ser artesano y otro por ser EPS.

Un problema muy latente es la falta de capacitación del sector artesanal en el manejo de herramientas informáticas lo que significa una causa que imposibilite que este sector pueda contratar con el Estado, esto además debería ser solventado no por los actores de la Economía Popular y Solidaria, no por los artesanos, es el Estado quien debe hacerse cargo de ello a través de una verdadera política inclusiva, favorecedora y de fomento que implique entre otras cosas un trato adecuado en la contratación pública de estos actores.

Por ello, es el propio Estado quien debe estar pendiente de cada grupo vulnerable de la contratación pública y su inclusión<sup>81</sup>, se envía el audio de la entrevista completa como anexo.

### **3.3 Desventajas del uso de las TIC**

El impacto significativo de las TIC en la eficiencia de la administración pública ha sido probado numerosas veces. El conocimiento es en general una de las herramientas más trascendentales a la hora de ser productivamente competitivos, por ello las políticas implementadas en el sistema de contratación pública han buscado adaptar herramientas informáticas a través de las cuales se lleven a cabo los procedimientos de contratación pública que incluyen márgenes de preferencia para artesanos, entre otros incentivos. Sin embargo, pese a que la medida se encuentra actualmente en curso, resulta parcialmente efectiva puesto que el manejo de la informática no constituye necesariamente un denominador común en el sector artesanal:

Una persona analfabeta tecnológicamente queda al margen de la nueva red comunicativa. Aquellos ciudadanos que no sepan desenvolverse en la cultura y tecnología digital no tendrían oportunidad de acceder a la cultura de la sociedad de la información. Quienes no estén cualificados para el uso de las TIC tendrán altas posibilidades de ser marginados culturales.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Dra. Elisa Lanas, Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, entrevistada por Amanda Ortiz, Quito, 07 de febrero de 2017.

<sup>82</sup> Cicilia M. Krohling Peruzzo, Thomas TufteyJair Vega Casanova, *Trazos de otra comunicación en América Latina, Prácticas comunitarias, teorías y prácticas sociales*, (Barranquilla: Universidad del Norte ALAIC, 2011), 85.

El analfabetismo informático existente dificulta el acceso a procedimientos de contratación pública a un considerable segmento del sector artesanal; es decir, si bien el objetivo es la inclusión la misma no alcanza el éxito ante esta deficiencia de conocimiento.

La Asociación Latinoamericana de Integración ALADI realizó un estudio respecto del impacto de la brecha digital en algunos países latinoamericanos, donde se mencionó al Ecuador, ubicándolo como uno de los países menos dinámicos dentro del uso de las tecnologías de la información y comunicación. La Asociación Latinoamericana de Integración ALADI define la Brecha Digital Como:

[...] un término amplio, que alude a diferentes situaciones, de acuerdo a la perspectiva con la que se enfrente, pero que parte de una base común resultante de la ausencia de acceso a la información en el contexto de la Red. De esta manera, en una aproximación inicial y simplificada, la Brecha Digital cuantifica la diferencia existente entre países, sectores y personas que tienen acceso a los instrumentos y herramientas de la información y la capacidad de utilizarlos y aquellos que no lo tienen. Habría consenso, entonces, en definirla como la diferencia existente en el grado de masificación de uso de las TIC entre países. Esta suele medirse en términos de densidad telefónica, densidad de computadoras, usuarios de Internet, entre otras variables<sup>83</sup>.

Aunque las tecnologías de la información y comunicación pueden presentar ventajas para la mayoría de la población y los pequeños proveedores involucrados, hasta la fecha hay impedimentos de tipo educativo de quienes pretenden participar de los procesos. Así las desventajas más evidentes serían:

- Un aprovechamiento pleno de las plataformas TIC destinado a usuarios con conocimientos medios y avanzados en informática, dejando de lado a quienes no cuentan con esta preparación.
- Participación limitada de interesados en ofertar dentro de las etapas de contestación de preguntas, ceñido a lo que el sistema tenga programado como preguntas o quejas válidas.
- Inexistencia de comprobantes físicos como: recibos, formularios, facturas, rectificaciones, etc. que pueden ser requeridos por terceras partes, por fuera del sistema. Por ejemplo: Instituciones financieras.

---

<sup>83</sup> ALADI, “LA BRECHA DIGITAL Y SUS REPERCUSIONES EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA ALADI”, ALADI/SEC/Estudio 157.Rev 1 (2003): 1, [http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/169f2e26bfc7a23c03256d74004d6c5f/\\$FILE/157Rev1.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/169f2e26bfc7a23c03256d74004d6c5f/$FILE/157Rev1.pdf). Visto: 19 de marzo de 2017.

- Vulnerabilidad a ataques cibernéticos deliberados para obtener favor en los procesos o para causar daño.
- Hay dos maneras evidentes de incrementar la participación de los artesanos. La primera es crear una nueva modalidad inclusiva de contratación, la segunda es mejorar las dos existentes: catálogo dinámico inclusivo y ferias inclusivas.
- El funcionamiento de las dos formas de inclusión de artesanos es ya conocido, ha sido mejorado continuamente y puede seguir mejorando en más puntos.

### **3.4. Propuestas de los posibles mecanismos para facilitar la inclusión del sector artesanal en la contratación pública.**

Basados en los datos de la encuesta nacional de empleo, subempleo y desempleo de 2013, que indica que solo el 40,4% de la población utilizó el internet durante el año anterior; y que se proyecta que para el año 2016, aún el 13,56% de la población sea analfabeto informático, se puede colegir que aparte de lo que podrían ser problemas de la disposición del artesano a usar las TIC, hay una barrera socioeconómica muy fuerte de acceso a estas tecnologías, especialmente en las zonas rurales.

El portal de compras públicas indica procedimientos para el catálogo dinámico inclusivo, dichos pasos son: escoger el catálogo; descargar el pliego; seleccionar el producto o servicio en que se desea participar; llenar los formularios y requisitos que se solicitan en los pliegos; elaborar una solicitud de ingreso dirigido al Director General; entregar los documentos en un sobre cerrado en el SERCOP. Para Facilitar la participación de los artesanos, sería posible proponer lo siguiente:

1. Recurrir a redes sociales como medios de publicidad de inicio de procesos de contratación pública, dirigidos a MIPYMES, AEPYS y artesanos, siendo importante también la publicación de extractos en la prensa escrita y radial.
2. Es indispensable que los artesanos reciban capacitación y asesoría en las TIC ya que, esta falencia puede representar un obstáculo para que participe el que quiera hacerlo. Aunque estas capacitaciones y talleres existen, aún no son lo suficientemente inclusivos como se espera, ya que las cifras de concentración de contratos en pocos proveedores, lo demuestran, por ello, es necesario que el SERCOP a través de las atribuciones contempladas en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las cuales le facultan



asesorar y capacitar en materia de contratación pública, realice acciones dirigidas de manera específica a los artesanos, considerando sus características propias de acceso a tecnología, conocimiento de manejo de TIC, para esto se debería realizar las siguientes acciones:

- Firma de convenios interinstitucionales entre el SERCOP y el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, cuyo objeto sea aprovechar las instalaciones de los INFOCENTROS COMUNITARIOS y el personal que labora en dichos centros, para que el SERCOP brinde capacitaciones a dicho personal y estos a su vez repliquen a los artesanos de estas comunidades, de esta manera se acerca la capacitación al territorio, brindando un asesoramiento continuo y en el momento que lo requieran, además se estaría optimizando de manera más eficiente los recursos estatales.
- Al existir la Junta Nacional de Artesano, esta debería ser aprovechada por el SERCOP para que a través de esta Junta se brinde la capacitación y asesoría específica que los propios agremiados vayan identificando respecto del uso de las herramientas informáticas, esto se lograría a través de un convenio interinstitucional, mediante el cual el SERCOP capacite a un grupo específico de funcionario y representantes de los artesanos para que estos a su vez organicen talleres dependiendo de la rama y nivel de conocimiento e impartan lo aprendido.

No todos los obstáculos para la participación de artesanos tienen que ver con el modo de vender su producto al Estado. Una gran masa de artesanos y actores de EPYS desconocen: cómo, qué y cuándo hacer inversiones de capital. Así es muy posible que los artesanos que venden más de millón de dólares al estado cuenten con una infraestructura física, administrativa y de personal que le permite acceder a contratos de grandes montos, en detrimento de los pequeños artesanos que cuentan con escasos recursos con poca o vieja maquinaria.

Aunque la Junta entrega regularmente una base de datos de los artesanos al SERCOP, el tratamiento que se da a esta es el regular y de igual facilidad que para los demás sectores. Esto lo demuestra el 54% del monto de contratación a artesanos que no utilizan las herramientas inclusivas, como sugerencia es posible:

1. Gestionar financiamiento para bienes de capital que permita a los pequeños artesanos ser competitivos dentro de procesos de contratación. Esto se puede lograr con la colaboración planificada en el marco de un convenio de cooperación, entre el SERCOP, la JNDA, y la banca estatal.
2. Dado que la estructura financiera del artesano requiere recursos, como mínimo, desde el momento de la adjudicación; se hace indispensable que cuenten con anticipos, pese a que la tendencia actual sea mermar la entrega previa de recursos. Para preservar los recursos públicos, el Estado puede velar que todos los anticipos se empleen en capital de trabajo además el artesano adjudicado estará en la posibilidad de garantizar el cumplimiento del objeto contractual.

Por otro lado, es necesario realizar una reforma al artículo 16 del Reglamento General a Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que beneficie directamente a los artesanos, ya que las preferencias contempladas actualmente son generales para las MIPYMES y AEPYS, quienes no necesariamente deben ser conformadas por artesanos, para ello se requerirá lo siguiente:

1. Se deberá incluir márgenes de preferencia adicionales cuando las MIPYMES y AEPYS estén conformadas al menos por un 50% de artesanos calificados por la Junta Nacional del Artesano, con esto se estaría incentivando para que los artesanos se asocien y formen AEPYS, a fin de fortalecer sus capacidades para contratar con el Estado y ser más competitivos en el mercado.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

Las herramientas informáticas implementadas buscan el fácil acceso, comprensión e interacción en un ambiente de transparencia y publicidad entre los artesanos y las entidades contratantes, cabe indicar que el mejor mecanismo con los que se puede contar para el mayor acceso y participación de los artesanos en la contratación pública es la socialización y capacitación sobre el uso de las herramientas de contratación pública, a través de brigadas que puedan incentivar a este grupo y capacitar sobre el uso y acceso a las herramientas de contratación pública.

El catalogo dinámico inclusivo, es un herramienta que busca ganar espacio en las actividades de mayor demanda, cada vez se agregan más actividades a estos catálogos, sin embargo el hecho de encontrarse catalogados, no significa que sus negocios van a crecer repentinamente, esto dependerá de la necesidad que tengas las instituciones públicas, al respecto cabe anotar que en la Codificación de Resoluciones del SERCOP expedida mediante Resolución No. RE- SERCOP-2016-000072 de 31 de agosto de 2016, se incluyó el sistema rotativo de órdenes de compra para catalogo dinámico inclusivo, con este se pretende que exista igualdad de acceso a las contrataciones que demanda el Estado por parte de todos los proveedores catalogados los mismos que son MIPYMES, AEPYS y artesanos.

Las Ferias Inclusivas, es uno de los procedimientos que dispone la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, procedimiento que debería ser utilizado de forma preferente por las entidades del sector público, para la adquisición de obras, bienes y servicios, en este procedimiento pueden participar productores individuales, EPS, unidades económicas (artesanos), el fin estatal es mejorar de esta manera la matriz productiva, sin embargo pese a existir la disposición legal las entidades contratantes no hacen uso de este procedimiento por el tiempo y trabajo que demanda.

Las disposiciones del Acuerdo Comercial Multipartes afectan los sistemas de preferencia por producción nacional, instrumentado a través del parámetro de evaluación VAE para bienes y servicios y el parámetro de desagregación tecnológica para obras. Cabe señalar que, existe un periodo de transición de 5 años en el cual si bien desaparecen los umbrales de VAE por código CPC definidos por el SERCOP, y el estudio de desagregación tecnológica que realiza y aprueba la entidad contratante para

obras, se debe mantener una preferencia por agregado nacional del 40%, el mismo que desaparecerá luego del periodo de transición.

Los sistemas de preferencia por localidad y tamaño, que se establecen en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública también son eliminados por el Acuerdo Comercial Multipartes, en las contrataciones públicas cubiertas, es decir, en los procedimientos que por su monto le sea aplicable el ACM.

Otra de las medidas de preferencia establecidas para favorecer a proveedores locales y que sean MIPYMES o AEPYS, esto es el parámetro de evaluación por subcontratación de estos proveedores en los procesos de contratación de obra, se mantiene pero de manera restringida a la construcción, mantenimiento o rehabilitación de carreteras y autopistas.

La reserva de mercado para consultoría nacional no es afectada por el ACM, ya que no se incluyó dicha clase de servicios en la oferta ecuatoriana contenida en forma de lista positiva en la Subsección 5 del Apéndice 1, del Anexo XII.

Finalmente, la protección a las micro, pequeñas y medianas empresas y a los actores de la Economía Popular y Solidaria, que sean equiparables en tamaño a las MIPYMES, se logra con la exclusión de los programas y procedimientos reservados a estos proveedores, es decir, la contratación de bienes, servicios y obras (reparaciones), por cualquier monto que se realice a través de Ferias Inclusivas están fuera de la aplicación del Acuerdo Comercial Multipartes.

Respecto a las Tecnologías de la Información y Comunicación, si bien son una ventaja para el sistema de contratación pública para mayor transparencia y agilidad en los procesos, no se contempló que la brecha digital y el analfabetismo informático significativo en los sectores artesanales de nuestro país, ha limitado la profundización en el uso de estas herramientas, lo que ha marginado a los artesanos que no han tenido acceso a la capacitación y a las tecnologías.

En este sentido, como recomendación al Servicio Nacional de Contratación Pública, sería el manejar una mejor política de acercamiento y socialización del uso de herramientas y procedimientos para este grupo económico, las cuales deberán estar acorde a los márgenes de preferencia para dichos actores, mediante una política pública que pueda mejorar el acceso y participación de los artesanos en el desenvolvimiento de las actividades de compra pública.

Además se puede recomendar cambios en el artículo 16 del Reglamento de la Ley Orgánica de Contratación Pública, a fin de otorgar ventajas competitivas a los artesanos, a través de márgenes de preferencia exclusivo para ellos, que sean efectivas y no meras normas enunciativas, a fin de que se permita el real desarrollo económico de este sector, bajo el parámetro de enfocar la participación en la contratación pública de pequeños artesanos, que se encuentren fortalecidos a través de mecanismos de asociación, así mejoraran su capacidad para contratar y podrían ser más competitivos en el mercado.

El Estado a través de la compra publica tiene las herramientas necesarias para transformar la matriz productiva del país, impulsando el crecimiento de los grupos menos favorecidos como es el sector artesanal, de esta manera cambiar la concepción en la que solo un determinado grupo de grandes industrias acaparan todos los contratos y permitir impulsar su desarrollo económico.

## Bibliografía

### Publicaciones

- Abdalá, Ernesto. Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes. Montevideo: CINTERFOR, 2004.
- Acosta, Jaime. *Marco Conceptual de la Transformación Productiva y Social con Equidad en el Ámbito de los Países del Convenio Andrés Bello*, Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2006.
- Área Moreira, Manuel. Educar en la Sociedad de la Información. Bilbao: Desclée De Brouwer, 2001.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo. La nueva Administración Pública. “El Análisis de las Políticas Públicas” de Manuel Tamayo Sáez. Madrid: Alianza Universidad, 1997.
- Barret, Susan, y Colin Fudge. Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy. New York: Menthuen, 1981.
- Bonilla, Marcelo y Gilles Cliche. Internet y sociedad en América Latina y el Caribe. Ottawa: Centro internacional de investigaciones para el Desarrollo, 2001.
- Bottomley, Antony. La suerte del artesano en las economías en desarrollo. Bogotá: CIRA, 1967.
- Caracciolo, Mercedes, Capital Social Economía Solidaria y Desarrollo Territorial Sostenible, Argentina: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2004.
- Cerbino, Mauro y Alicia Richero. Gobernanza, Políticas Públicas y aplicaciones del Internet. Ottawa: Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, 2006.
- Charles Lindblom, La ciencia de salir del paso. Nueva York, 1965. En Luis Aguilar Villanueva, “Las Hechuras de las Políticas”, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, (1992): 317-320.
- De Los Ríos Arellano, Ricardo Andrés. “Método guía para optimizar la calidad de una artesanía desde su proyección objetual”. Tesis de maestría, Universidad de Palermo, 2011.

- De Moraes, Denis, comp. Mutaciones de lo visible: comunicación y procesos culturales en la era digital. 1ra.ed. Buenos Aires: Paidós, 2010.
- Fernández, Horacio. Internet y su problemática jurídica. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003.
- Gallardo, Adolfo Rodríguez. La brecha digital y sus determinantes. México: Universidad Autónoma de México, 2006.
- Gallardo, Adolfo Rodríguez. La brecha digital y sus determinantes. México: Universidad Autónoma de México, 2006.
- Gómez, Lara González. La evaluación en la gestión de proyectos y programas de desarrollo. Bilbao: RGM S.A., 2005.
- Gómez, Lara González. La evaluación en la gestión de proyectos y programas de desarrollo. Bilbao: RGM S.A., 2005.
- González, Arcos, Castro Delgado, y Cuartas Álvarez. La ayuda Sanitaria en desastres. Madrid: Rumagraf S.A., 2006.
- González, Arcos, Castro Delgado, y Cuartas Álvarez. La ayuda Sanitaria en desastres. Madrid: Rumagraf S.A., 2006.
- Hernández, Jesús, Galán Yolanda de la Fuente y Maribel Campo, “La accesibilidad universal y el diseño para todas las personas factor clave para la inclusión social desde el design thinking curricular”. Educación Social [en línea] No. 58. file:///C:/Users/VAIO/Downloads/284940-392502-1-PB.pdf.
- Jefrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, Implementación. California, 1973. En Luis F. Aguilar Villanueva, “La implementación de las Políticas”, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, (1993): 42.
- Katz, Raúl. El papel de las TIC en el desarrollo, Propuesta de América Latina a los retos económicos actuales. Barcelona: Ariel, S.A., 2009.
- Kaufman, Ester, Políticas Públicas y Tecnología, Buenos Aires: La Crujía, 2007.
- Klinger, Erich, y Steingerwald. El seguimiento en los proyectos de cooperación técnica. Eschborn: GIZ, 1998.
- Krohling Peruzzo, Cicilia, Thomas Tufte, y Jair Vega Casanova, Trazos de otra comunicación en América Latina, Prácticas comunitarias, teorías y prácticas sociales. Barranquilla: Universidad del Norte ALAIC, 2011.

- Lindblom, Charles. El Proceso de elaboración de Políticas Públicas, New York: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- Londoño Toro, Beatriz. Estado de crisis o crisis del Estado, 3ra. ed. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2003.
- Marquez, Pere. Impacto de las TIC en Educación: Funciones y Limitaciones, Barcelona: Área de Innovación y Desarrollo, S.L., 2006.
- Miranda, Adrián, Gabriel Santagata y Ana Guérin. Pensar los medios en la era digital: Iberoamerica frente al desafío de la convergencia. 1ra.ed. Buenos Aires: La Crujía, 2010.
- Morales, Rodrigo Rivera. Las Pruebas del Derecho Venezolano, Civil, Penal, Oral, Agrario, Laboral y de la LOPNNA. Barquisimeto: Librería J. Rincón, 2009.
- Neef, Manfred A. Max. Desarrollo a Escala Humana, Barcelona: Icaria, (1998).
- Niebisch, D., & Hilpert. S. Schritte International Glosario XXL. Alemania: 2007.
- Pares Useche, Marco. Gobierno Digital Tendencias y Desafíos, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildavsky. Implementación. Washington: University of California Press, 1973.
- Rincón Cárdenas, Erik. Contratación Electrónica, Bogotá: Centro Universitario del Rosario, 2006.
- Rivera, Lehm, Los Artesanos Libertarios y la ética del trabajo. La Paz: Gramma, 1988.
- Salazar Vargas, Carlos, Las Políticas Públicas, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1999.
- Simon, Herbert, Massimo Egidi, Ricardo Viali, y Roger Marris. Economics. Bounded rationality and the cognitive revolution. Cheltenham: Edward Elgar Publish Ltd., 1978.
- Villanueva, Luis Aguilar. Estudio introductorio a las políticas públicas. México, 2006.

## **Normativa**

- Ecuador. *Constitución de la República*. Registro Oficial No. 449, Quito 20 de octubre de 2008.



Ecuador. *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. Registro Oficial, Suplemento, No. 351, Quito, 29 de diciembre de 2010.

Ecuador. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial, Suplemento, No. 306, Quito, 22 de octubre de 2010.

Ecuador. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial, Suplemento, No. 395, Quito, 8 de agosto de 2008.

Ecuador. *Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial, Segundo Suplemento, No. 100, Quito, 14 de octubre de 2013.

Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública, “Reformas a la Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072 de 31 de agosto de 2016, mediante se expidió la Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública”, Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000073, 30 de septiembre de 2016.

Ecuador, *Ley de Defensa del Artesano*. Registro Oficial, No. 71, Quito, 23 de mayo de 1997, última modificación 14 de mayo de 2008.

Ecuador, *Ley de Fomento Artesanal*. Registro Oficial, No. 446, Quito, 22 de mayo de 1986.

Ecuador, *Código de Trabajo*. Registro Oficial, Suplemento, No. 167, Quito 16 de diciembre de 2005, última modificación 22 de mayo de 2016.

Ecuador, *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. Registro Oficial, No. 444, Quito, 10 de mayo de 2011.

## Otras Fuentes

ALADI, “*LA BRECHA DIGITAL Y SUS REPERCUSIONES EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA ALADI*”,

[http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/169f2e26bfc7a23c03256d74004d6c5f/\\$FILE/157Rev1.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/169f2e26bfc7a23c03256d74004d6c5f/$FILE/157Rev1.pdf).

Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones. “*El Economista*”.

<<http://www.eleconomista.es/telecomunicacion-tecnologia>>

Ecuador, Diario la Hora. Noticias Loja “*Sectores exponen inquietudes en un consejo*”.  
 <[http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101932769/1/Sectores\\_exponen\\_inquietudes\\_en\\_un\\_consejo.html#.VyJJotR97-s](http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101932769/1/Sectores_exponen_inquietudes_en_un_consejo.html#.VyJJotR97-s)>.

Ecuador, Junta Nacional de Defensa del Artesano. “*Programas y Servicios-Formación y Titulación*”. <<http://www.artesanos.gob.ec/?p=1942>>.

Ecuador, Ministerio de Industrias y Productividad. “*Quiénes Somos*”. <<http://www.industrias.gob.ec/valores-mision-vision/>>. Consulta: 15 de marzo de 2017

Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública. Boletines de Prensa “*Artesanos de Sucumbíos serán parte de Catálogos Inclusivos*”.  
 <<http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/artesanos-de-sucumbios-seran-parte-de-catalogos-inclusivos/>>.

Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. Boletines de Prensa “*Artesanos de Carchi se capacitan en compras públicas*”.  
 <<http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/artesanos-de-carchi-se-capacitan-en-compras-publicas/>>.

Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. Boletines de Prensa “*SERCOP impulsa el diálogo ciudadano con artesanos y actores de la Economía Popular y Solidaria*” <<http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/sercop-impulsa-el-dialogo-ciudadano-con-artesanos-y-actores-de-la-economia-popular-y-solidaria/>>.

Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. Boletines de Prensa “*Asamblea productiva en Tungurahua busca incluir a artesanos y pequeños productores de la provincia*” <<http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/asamblea-productiva-en-tungurahua-busca-incluir-a-artesanos-y-pequenos-productores-de-la-provincia/>>.

GSMA. <<http://www.gsma.com/latinamerica/es/inversiones-espectro-america-latina>>.

Julio Cabero Almenara, “*Cibersociedad y juventud*”, citado por Consuelo Belloch, “*Las Tecnologías de la Información y Comunicación en el aprendizaje*”:  
 <<http://www.uv.es/bellohc/pedagogia/EVA1.pdf>>.

Junta Nacional del Artesano <<http://www.artesanos.gob.ec/?p=1356>>.

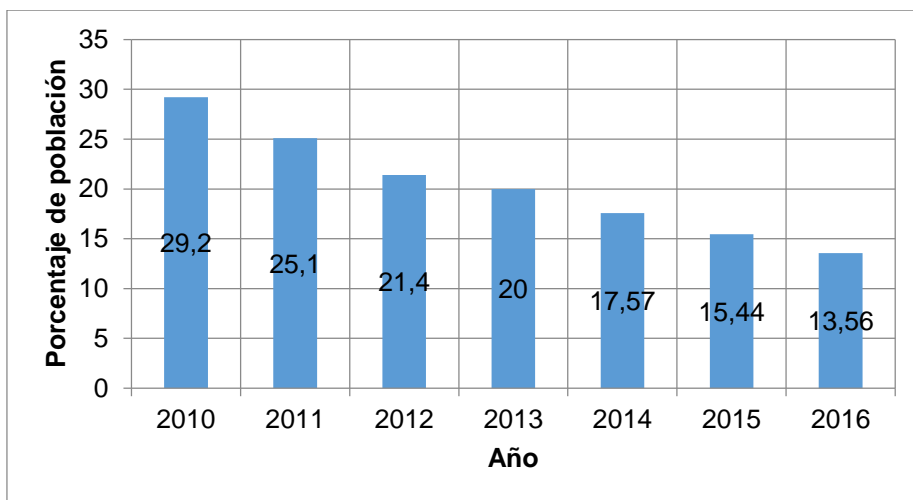
OECD. “*Estudio sobre la contratación pública del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de México*, OECD Publishing”, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264197565-es>>.

Tapia, Virginia. “*Ley Orgánica del sistema Nacional de Contratación Pública, Objeto y Ámbito de Aplicación*” <<http://viriniatapiasolorzano.blogspot.com/2012/01/la-ley-organica-del-sistema-nacional-de.html>>.

## Anexos No. 1

Gráfico 1

### Analfabetismo informático



Fuente: Del año 2010 al año 2013 ENEMDU

Elaboración: INEC

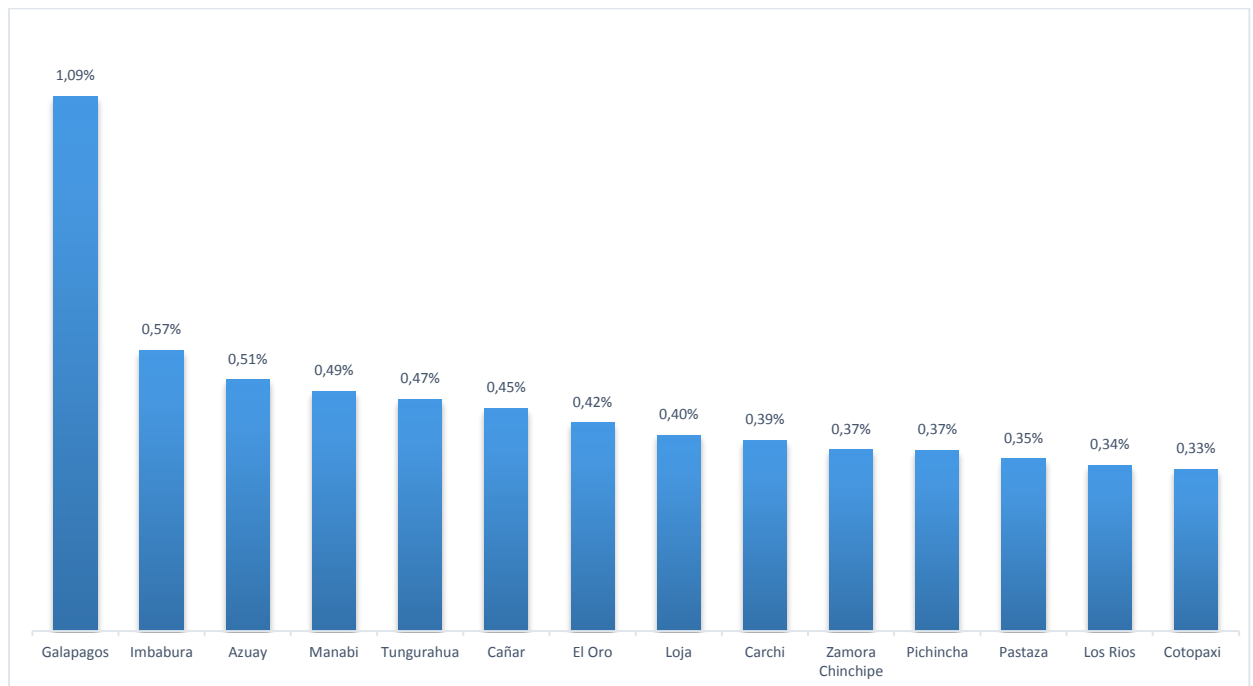
**Tabla No. 2 Población Total Artesanos según región, provincia, sexo; 2015**

Región	Provincia	Femenino	Masculino	Total	Población Ecuatoriana 2015	% de Concentración de Artesanos por Provincia
<b>Costa</b>	El Oro	1.022	1.825	2.847	671.817	0,42%
	Esmeraldas	240	475	715	599.777	0,12%
	Guayas	3.912	4.642	8.554	4.086.089	0,21%
	Los Ríos	1.162	1.757	2.919	865.340	0,34%
	Manabí	3.227	4.073	7.300	1.496.366	0,49%
	Santa Elena	230	355	585	358.896	0,16%
<b>Sierra</b>	Azuay	1.709	2.431	4.140	810.412	0,51%
	Bolívar	261	352	613	201.533	0,30%
	Cañar	441	729	1.170	258.450	0,45%
	Carchi	249	448	697	179.768	0,39%
	Chimborazo	461	905	1.366	501.584	0,27%
	Cotopaxi	561	943	1.504	457.404	0,33%
	Imbabura	999	1.540	2.539	445.175	0,57%
	Loja	761	1.214	1.975	495.464	0,40%
	Pichincha	4.967	5.882	10.849	2.947.627	0,37%
	Santo Domingo de los Tsáchilas	547	655	1.202	418.957	0,29%
<b>Oriente</b>	Tungurahua	949	1.679	2.628	557.563	0,47%
	Morona Santiago	177	232	409	175.074	0,23%
	Napo	98	159	257	120.144	0,21%
	Orellana	139	271	410	150.977	0,27%
	Pastaza	139	211	350	99.855	0,35%
	Sucumbíos	280	394	674	205.586	0,33%
<b>Insular</b>	Zamora Chinchipe	174	223	397	107.749	0,37%
	Galápagos	88	232	320	29.453	1,09%
<b>Total</b>		<b>22.793</b>	<b>31.627</b>	<b>54.420</b>	<b>16.278.844</b>	<b>0,33%</b>

**Fuente:** Junta Nacional del Artesano, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo

**Elaborado por:** Autor

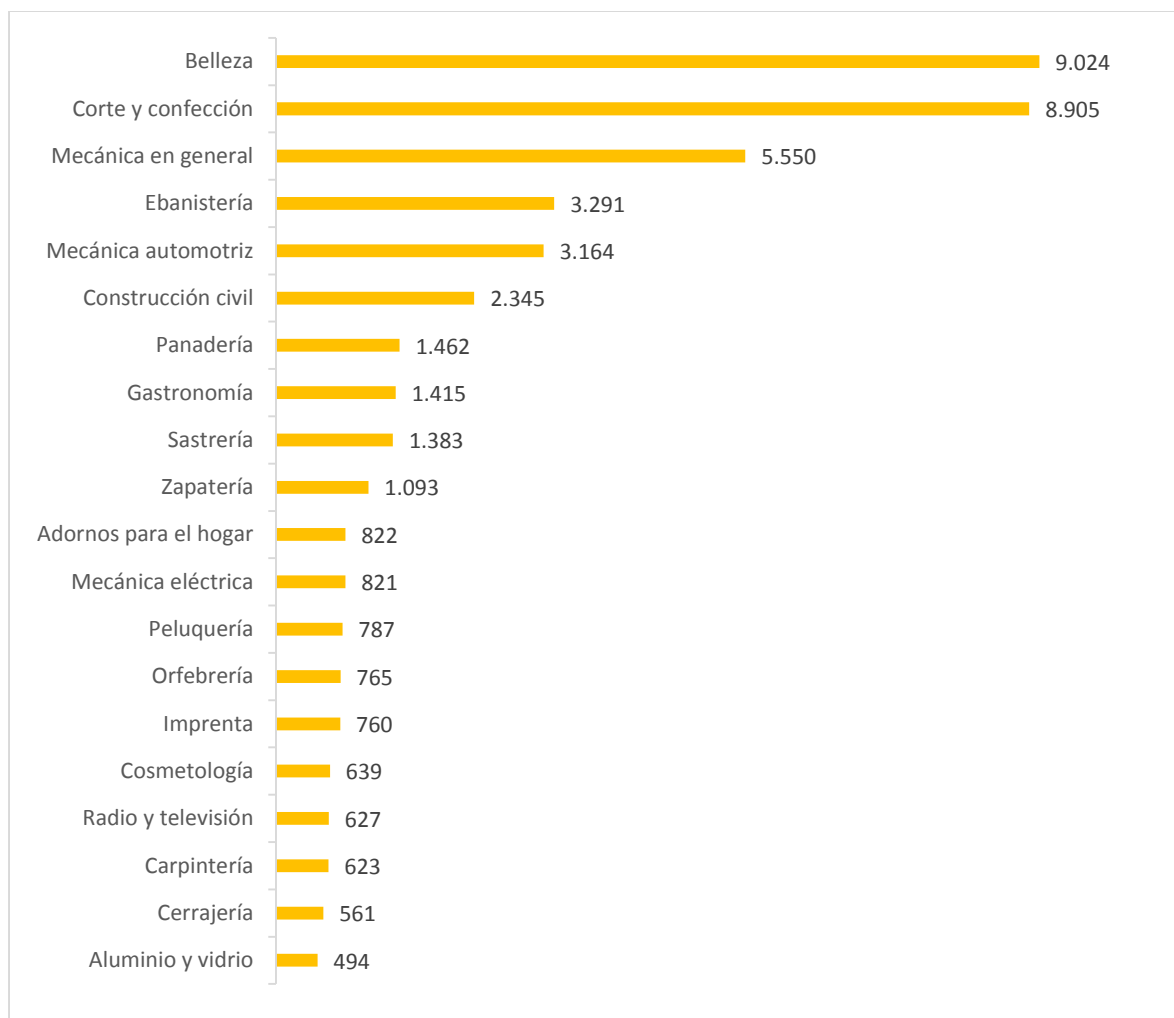
**Gráfico No. 2 Concentración de Artesanos según provincia, 2015**



**Fuente:** Junta Nacional del Artesano, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo

**Elaborado por:** Autor

**Gráfico No. 3 Concentración de Artesanos según provincia, 2015**



**Fuente:** Junta Nacional del Artesano

**Elaborado por:** Autor

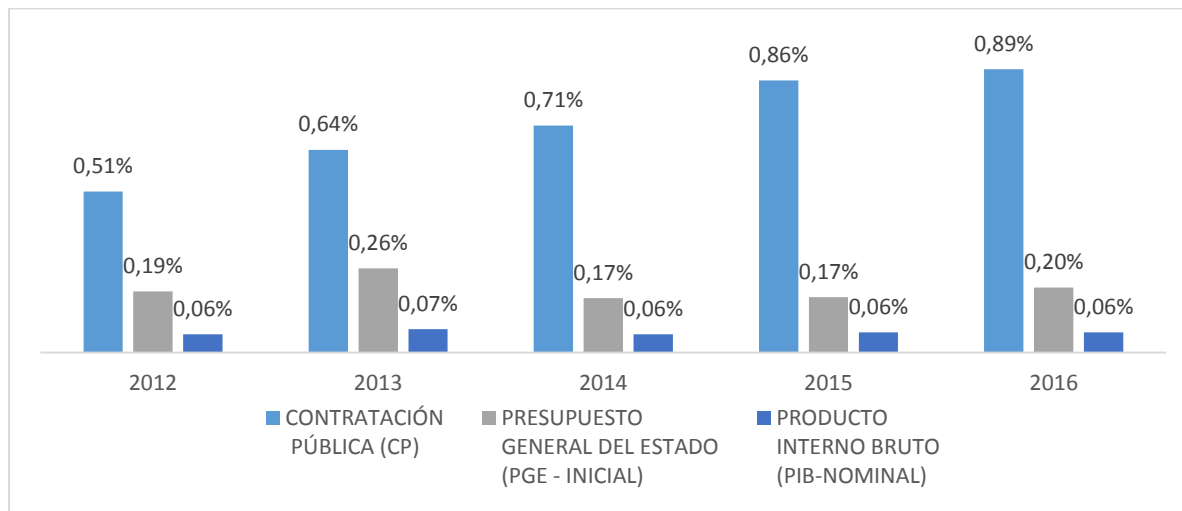
**Tabla No. 4 Compra Pública de los Artesanos, 2012-2016**

AÑO	CONTRATACIÓN PÚBLICA (CP) ARTESANOS	CONTRATACIÓN PÚBLICA (CP)	PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO (PGE - INICIAL)	PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB-NOMINAL)
2012	50.033.421	9.887.510.407	26.109.270.275	87.924.544.000
2013	69.116.225	10.842.826.619	26.109.270.275	95.129.659.000
2014	58.466.428	8.197.584.704	34.300.637.010	102.292.260.000
2015	63.122.632	7.379.760.332	36.317.119.042	100.176.808.000
2016	60.743.991	6.813.681.569	29.835.098.320	96.217.929.000

**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública, Banco Central del Ecuador, y Ministerio de Finanzas  
**Elaborado por:** Auto



**Gráfico No. 4 Participación de los Artesanos en Compra Pública, Presupuesto General del Estado y Producto Interno Bruto 2012-2016**



**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública

**Elaborado por:** Autor

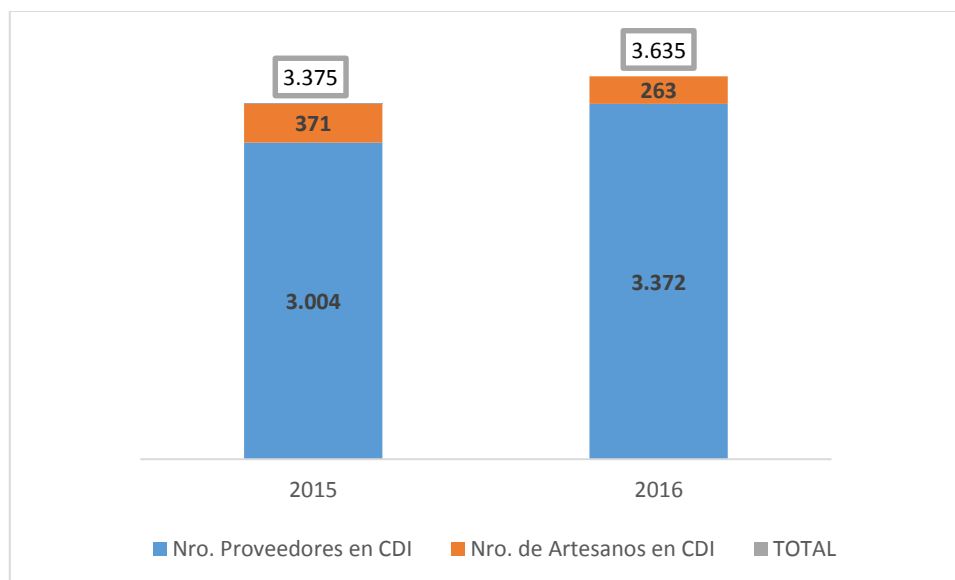
**Tabla No. 5 Registro de proveedores, 2015-2016**

<b>Año</b>	<b>Nro. de Proveedores Registrados en SERCOP</b>	<b>Nro. de Artesanos Registrados en SERCOP</b>	<b>% de Registro</b>
2012	20.706	164	0,79%
2013	20.464	172	0,84%
2014	19.018	155	0,82%
2015	67.984	9.057	13,32%
2016	26.730	56	0,21%
<b>Total</b>	<b>154.902</b>	<b>9.604</b>	<b>6,20%</b>

**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública

**Elaborado por:** Autor

**Gráfico No. 5 Concentración de Artesanos según provincia, 2015-2016**



## COMPRA PÚBLICA DE LOS ARTESANOS 2012-2016

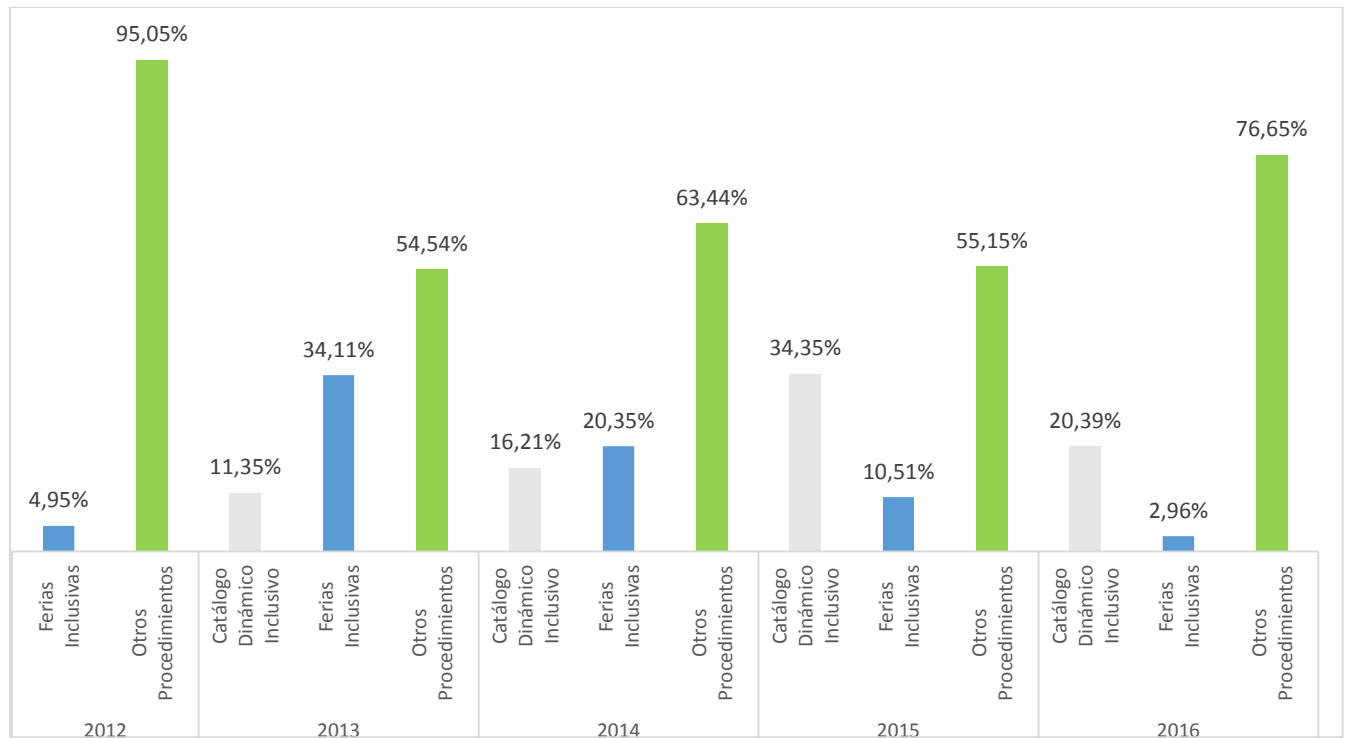
**Tabla No. 5 Compra Pública de Artesanos por Tipo de Contratación, 2012-2016**  
(Dólares americanos)

Año	Tipo de Contratación	Monto Adjudicado	Nro. Procesos	% Participación
<b>2012</b>	Ferias Inclusivas	2.477.137	44	4,95%
	Otros Procedimientos	47.556.284	2.420	95,05%
	<b>Total</b>	<b>50.033.421</b>	<b>2.420</b>	
<b>2013</b>	Catálogo Dinámico Inclusivo	7.844.470	799	11,35%
	Ferias Inclusivas	23.575.257	100	34,11%
	Otros Procedimientos	37.696.498	2.711	54,54%
	<b>Total</b>	<b>69.116.225</b>	<b>3.610</b>	
<b>2014</b>	Catálogo Dinámico Inclusivo	9.475.950	1.496	16,21%
	Ferias Inclusivas	11.898.568	113	20,35%
	Otros Procedimientos	37.091.911	1.289	63,44%
	<b>Total</b>	<b>58.466.428</b>	<b>2.898</b>	
<b>2015</b>	Catálogo Dinámico Inclusivo	21.681.814	1.764	34,35%
	Ferias Inclusivas	6.631.793	118	10,51%
	Otros Procedimientos	34.809.025	1.012	55,15%
	<b>Total 2015</b>	<b>63.122.632</b>	<b>2.894</b>	
<b>2016</b>	Catálogo Dinámico Inclusivo	12.387.223	2.949	20,39%
	Ferias Inclusivas	1.795.821	46	2,96%
	Otros Procedimientos	46.560.948	835	76,65%
	<b>Total 2016</b>	<b>60.743.991</b>	<b>3.830</b>	

**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública

**Elaborado por:** Autor

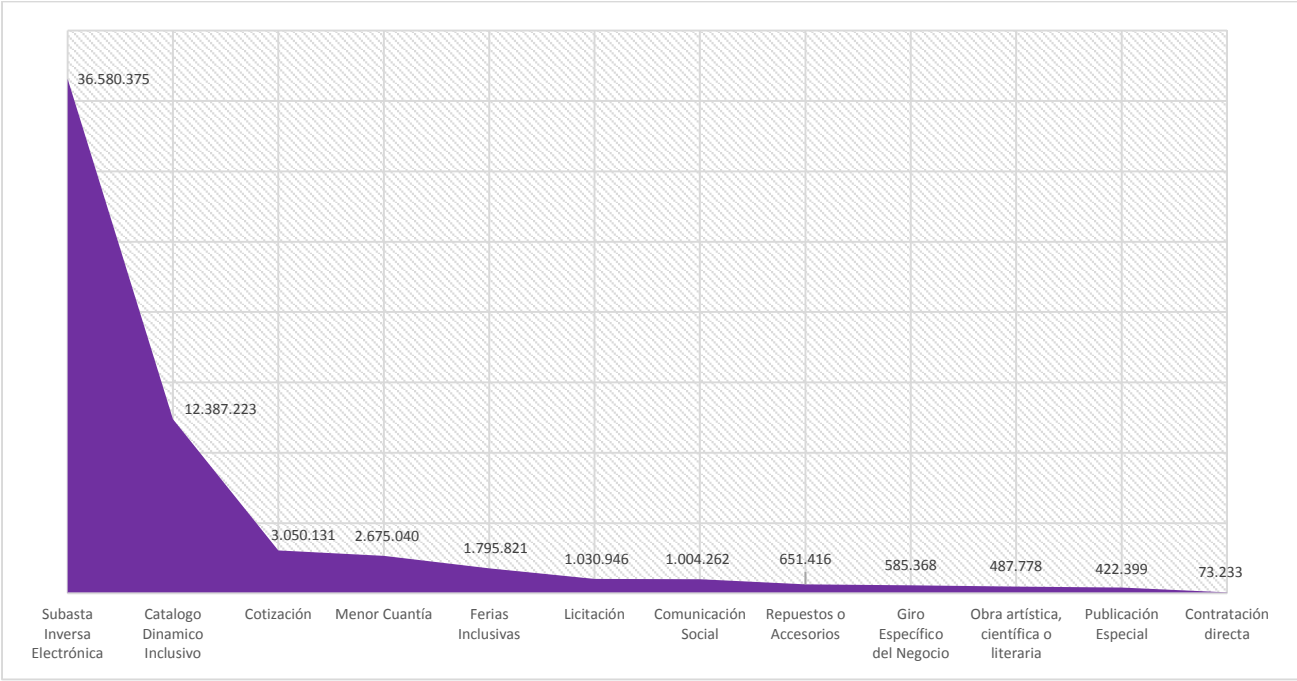
**Gráfico No. 6 Participación de los Artesanos por Tipo de Contratación, 2012-2016**



**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública

**Elaborado por:** Autor

**Gráfico No. 7 Compra pública de los Artesanos por tipo procedimientos, 2016**  
**(Dólares americanos)**



**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública

**Elaborado por:** Autor

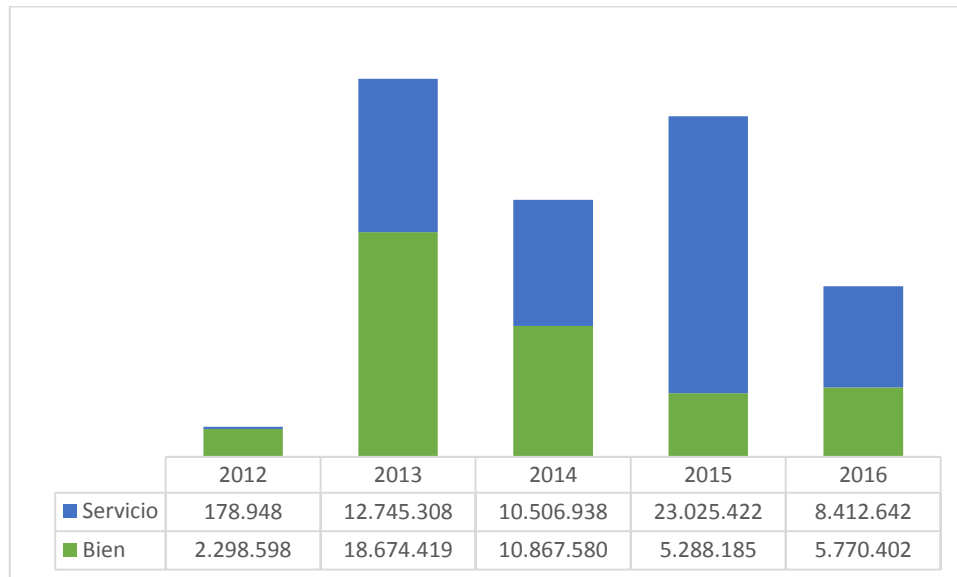
**Tabla No. 7 Monto Adjudicado por Catálogo Dinámico Inclusivo (CDI), 2013-2016**  
**(Dólares americanos)**

<b>Año</b>	<b>Categorías</b>	<b>Monto Adjudicado</b>	<b>No. de Procesos</b>
<b>2.013</b>	Kits de uniformes escolares	7.844.470	799
<b>2.014</b>	Kits de uniformes escolares	9.430.015	1.495
	Servicios de confección textil	45.935	16
<b>2.015</b>	Servicios de confección textil	21.285.955	1.661
	Servicio de pintura	339.871	85
	Servicio de conexión eléctrica	34.919	10
	Metalmecánica	13.233	1
	Servicio de alimentos	4.078	4
	Fabricación de calzado	3.475	2
	Servicios de limpieza	283	1
<b>2.016</b>	Productos de confección textil	6.558.219	2.028
	Metalmecánica	3.352.619	123
	Servicio de pintura	768.562	88
	Muebles de oficina	446.388	169
	Fabricación de calzado	415.549	152
	Servicios de confección textil	378.250	100
	Servicio de alimentos	112.090	78
	Servicio de mantenimiento	98.229	143
	Servicio de conexión eléctrica	91.605	28
	Servicio de preparación de alimentos	90.473	25
	Servicio de limpieza de oficinas y hospitales	45.439	8
	Servicios asociados a un sistema de medición y control	22.914	3
	Servicios de limpieza	6.886	4

**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública

**Elaborado por:** Autor

**Gráfico No. 8 Monto Adjudicado de Artesanos por Tipo de Compra en Catálogo  
Dinámico Inclusivo y Ferias Inclusivas, 2012-2016  
(USD Millones)**



**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública

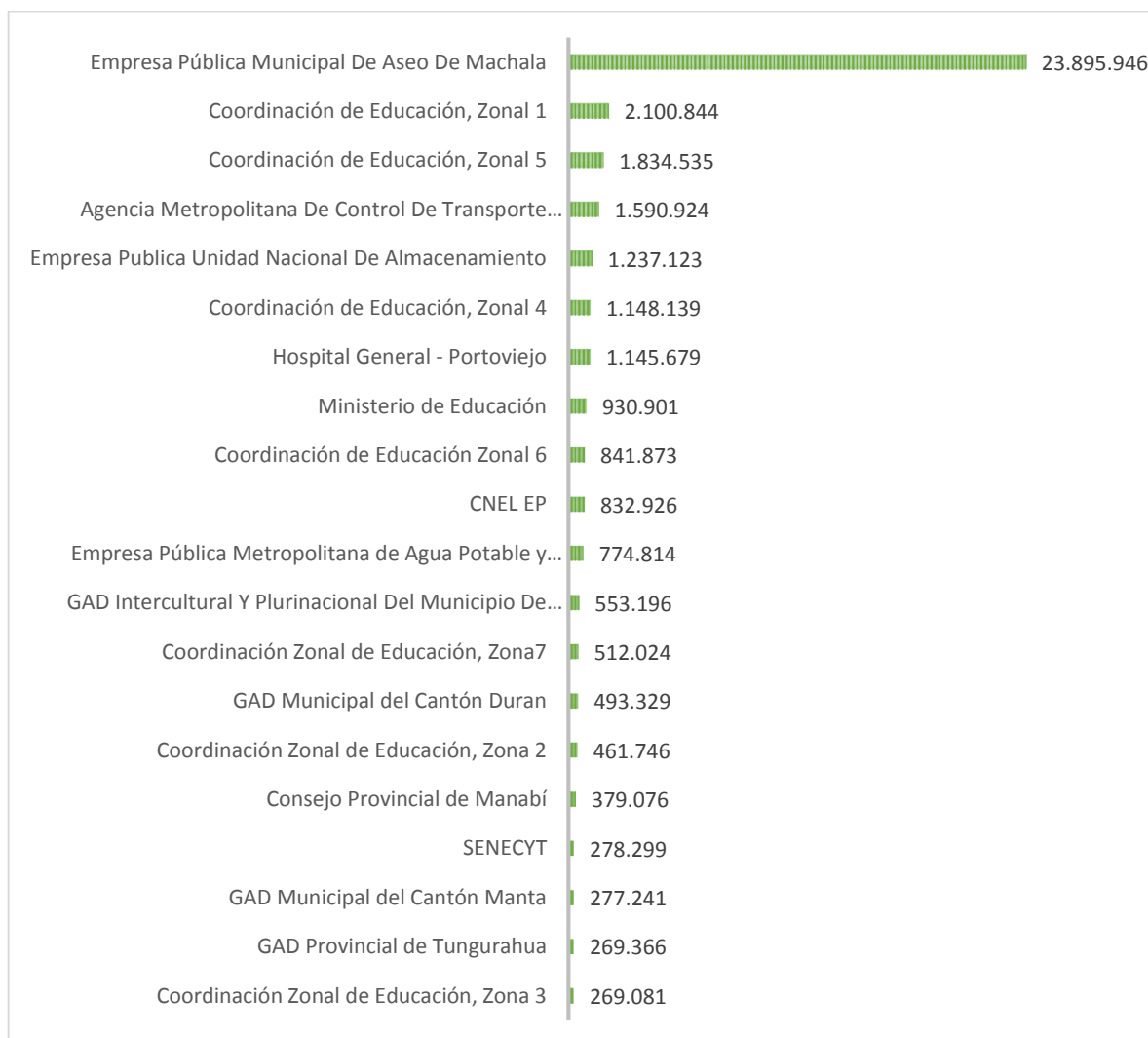
**Elaborado por:** Autor



**Tabla No. 8 Ranking 20 bienes y servicios adjudicados en Catálogo Dinámico  
Inclusivo y Ferias Inclusivas, 2016  
(Dólares americanos)**

<b>CPC N8</b>	<b>Descripción CPC 8 Dígitos</b>	<b>Monto adjudicado</b>
<b>88122.00.1</b>	Servicios de confección de prendas de vestir	7.264.254
<b>38140.19.1</b>	Otros muebles de madera: alacenas para loza, altares de iglesia, aparadores, armarios de esquina, biombos, caballetes para pizarrones o mapas, cajas para la presentación de alimentos, carritos de té, cofres de tronco, confesionarios, muebles de escuela, d	3.324.937
<b>54730.00.1</b>	Servicios de pintura (principalmente decorativa) de interiores de edificios y servicios análogos	737.231
<b>01190.19.1</b>	Composiciones alimenticias infantil a base de cereales	686.531
<b>28236.12.2</b>	Uniformes	276.233
<b>38122.00.3</b>	Pupitre	149.804
<b>29520.10.3</b>	Zapato para dama	149.669
<b>63230.02.1</b>	Preparación de alimentos y servicios de suministro prestados por encargo para otras empresas y otras instituciones	135.167
<b>63230.00.2</b>	Servicio de alimentación para eventos de capacitación, agasajos, etc. En locales externos	112.090
<b>54560.00.1</b>	Servicios de albañilería especializados con la colocación de ladrillos, bloques, piedra y otros trabajos	112.074
<b>38111.00.0</b>	Asientos del tipo utilizado para aeronaves, principalmente con armazón metálico	151.763
<b>54611.00.1</b>	Servicios de trabajos de construcción especializados relacionados con la instalación de la red de cables eléctricos básica o de aparatos en edificios y otras obras de construcción	91.605
<b>29330.00.2</b>	Zapato de cuero	84.181
<b>29310.00.1</b>	Botas militares	81.071
<b>28250.00.3</b>	Prendas de vestir de seguridad industrial	78.823
<b>38122.00.6</b>	Porta revistero	77.331
<b>38122.00.4</b>	Archivador	76.009
<b>87141.00.3</b>	Servicio de lubricación y limpieza de automotores	50.454
<b>85330.00.1</b>	Servicios que consisten en la limpieza y mantenimiento de viviendas o de edificios comerciales, administrativos e industrial, limpieza y encerado de pisos	45.439
<b>87159.10.1</b>	Servicios de mantenimiento y reparación de maquinaria para trabajos de minería, canteras y construcción	39.000

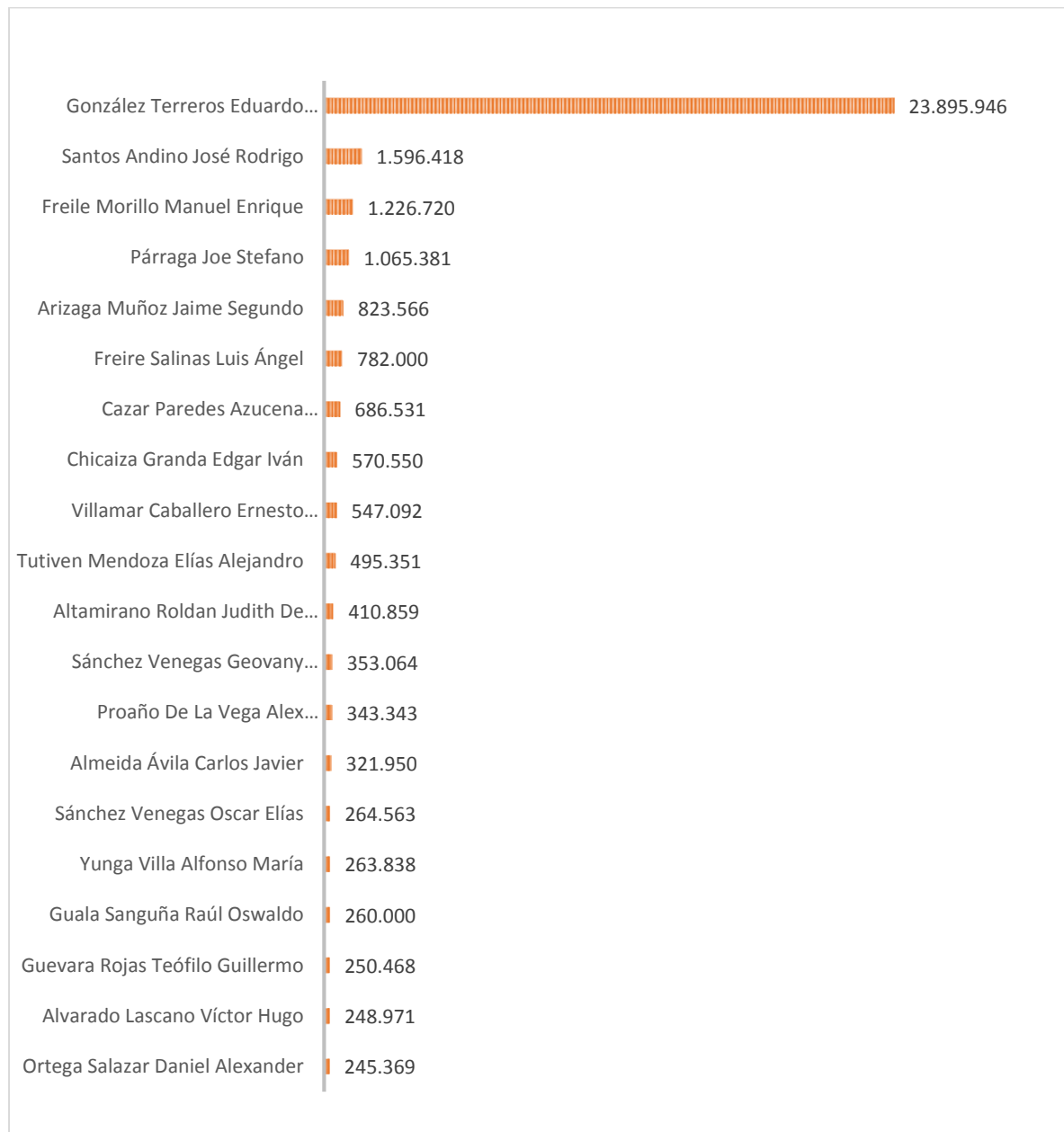
**Gráfico No. 9 Ranking 20 entidades contratantes que más adjudican a artesanos,  
2016  
(USD Millones)**



**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública

**Elaborado por:** Autor

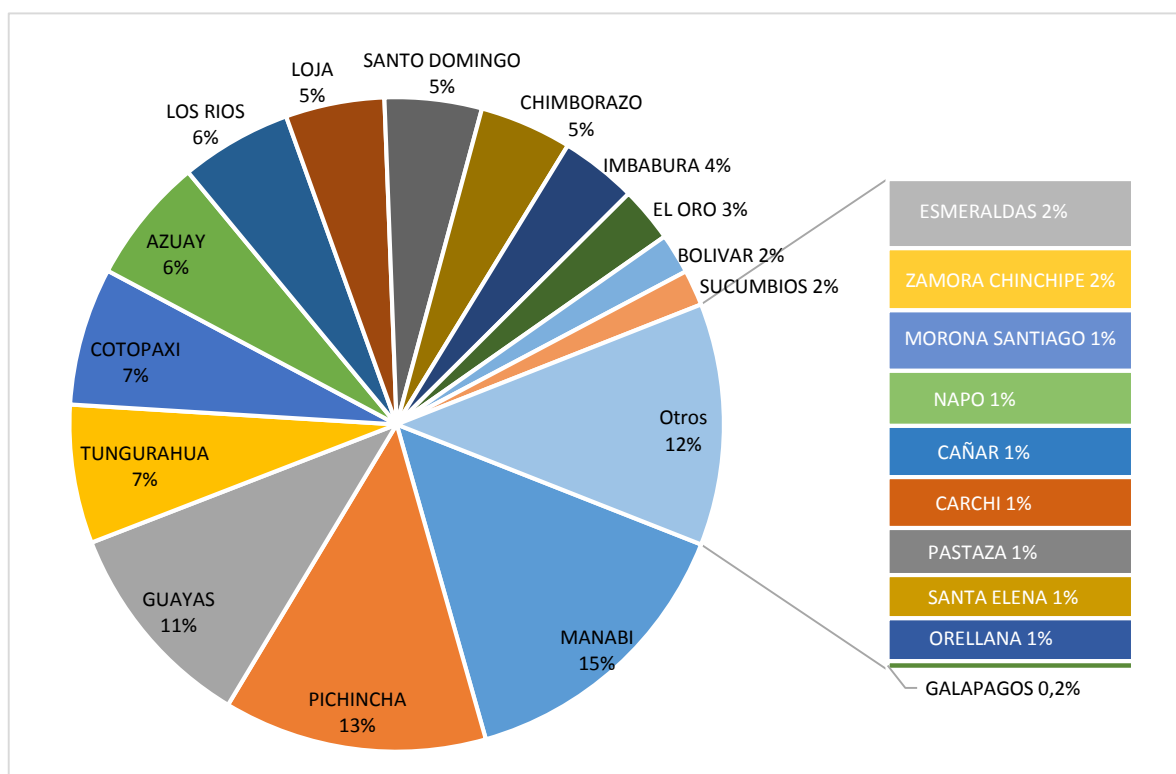
**Gráfico No. 10 Ranking 20 proveedores artesanos que más procesos adjudicaron, 2016**  
**(Dólares Americanos)**



**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública

**Elaborado por:** Autor

**Gráfico No. 11 Participación de los proveedores artesanos por provincia, 2016**  
(USD Millones)



## **Anexos No. 2**

Audio